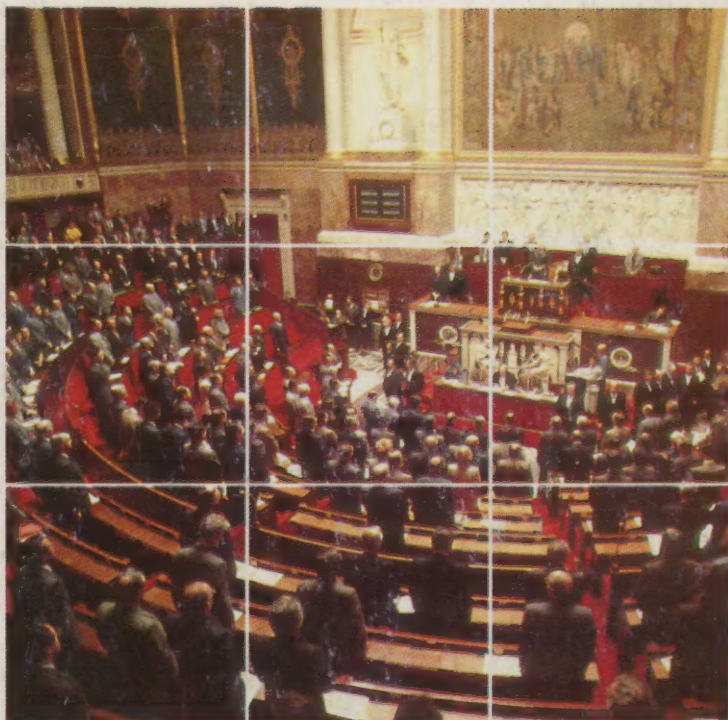


351  
E.52

**Științe  
juridice**

**Marian Enache**

# **CONTROLUL PARLAMENTAR**



**Collegium**

**POLIROM**

MARIAN ENACHE (n. 1954, Iași) este licențiat al Facultății de Drept, Universitatea „Al.I. Cuza” Iași, doctor în drept al Universității din București. Publică articole și studii în reviste de specialitate: „Revista română de drept”, „Dreptul”, „Studii și cercetări juridice”, „Drepturile omului”, „Revista de drept public” etc. Fost deputat și membru al Comitetului Adunării Constituante, membru al Comisiei de redactare a proiectului de Constituție a României (1990-1992); consilier prezidențial în cadrul Direcției pentru probleme juridice (1993); ambasador extraordinar și plenipotențiar al României în Republica Moldova (1993-1996); din noiembrie 1996 este membru al Comisiei juridice de disciplină și imunități din Camera Deputaților.

Editura POLIROM, B-dul Copou nr. 3  
P.O. BOX 266, 6600, Iași, ROMÂNIA  
Copyright © 1998 by POLIROM Co S.A. Iași

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale:

ENACHE, MARIAN  
*Controlul parlamentar* / Marian Enache; – Iași: Polirom, 1998  
264 p.; 21 cm – (Collegium. Științe juridice)

ISBN: 973-683-073-X

CIP: 351.46

Printed in ROMANIA

351  
ES2

Marian Enache

# Controlul parlamentar

Cuvânt înainte de Ioan Muraru



748921

POLIROM  
Iași, 1998



## Tabla de materii

CUVÂNT ÎNAINTE .....	9
ARGUMENT .....	11
CAPITOLUL I – Puterea executivă și funcțiile statului .....	17
<i>Secțiunea 1</i> – Statul și funcțiile sale .....	19
<i>Secțiunea 2</i> – Noțiunea de putere executivă. Funcția executivă și teoria separației puterilor în stat .....	28
<i>Secțiunea 3</i> – Activitatea executivă. Executivul și administrația publică .....	33
CAPITOLUL II – Controlul parlamentar – instrument de echilibru în funcționarea puterilor în stat .....	41
<i>Secțiunea 1</i> – Fundamentarea științifică a controlului parlamentar .....	43
<i>Secțiunea 2</i> – Sfera controlului parlamentar .....	60
<i>Secțiunea 3</i> – Formele controlului parlamentar și autoritățile publice asupra cărora se exercită .....	68
§ 1. Controlul asupra șefului statului .....	72
§ 2. Controlul asupra Guvernului .....	75
§ 3. Controlul asupra administrației publice de stat (centrale) .....	98
§ 4. Controlul asupra administrației publice locale .....	103
§ 5. Controlul asupra instituțiilor publice subordonate autorităților administrației publice de stat .....	105
§ 6. Controlul asupra agenților (operatorilor) economici .....	106
CAPITOLUL III – Controlul parlamentar în sistemul constituțional din România .....	111
<i>Secțiunea 1</i> – Funcțiile Parlamentului .....	113
§ 1. Legiferarea .....	114
§ 2. Stabilirea direcțiilor principale ale activității economice, culturale, statale și juridice .....	116

§ 3. Alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale .....	117
§ 4. Conducerea în politica externă .....	118
§ 5. Organizarea și funcționarea proprie .....	119
§ 6. Controlul parlamentar .....	120
<i>Secțiunea 2 – Evoluția funcției de control parlamentar .....</i>	<i>124</i>
<b>CAPITOLUL IV – Controlul parlamentar asupra activității executive în lumina Constituției din 1991 .....</b>	<b>133</b>
<i>Secțiunea 1 – Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Președintelui României .....</i>	<i>135</i>
§ 1. Suspendarea din funcție a Președintelui României .....	137
§ 2. Punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare .....	139
<i>Secțiunea 2 – Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Guvernului și administrației publice .....</i>	<i>144</i>
§ 1. Prezentarea informațiilor și documentelor solicitate de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora ....	145
§ 2. Alte forme prevăzute de lege pentru informarea parlamentarilor .....	149
§ 3. Întrebările și interpelările .....	153
§ 4. Comisiile de anchetă parlamentară .....	169
§ 5. Moțiunea de cenzură .....	181
§ 6. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală .....	192
<i>Secțiunea 3 – Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații .....</i>	<i>197</i>
<i>Secțiunea 4 – Exercitarea funcției de control parlamentar asupra serviciilor publice de radiodifuziune și televiziune .....</i>	<i>208</i>
<i>Secțiunea 5 – Exercitarea funcției de control parlamentar prin Avocatul Poporului .....</i>	<i>215</i>
<b>CAPITOLUL V – Concluzii cu privire la valorificarea controlului parlamentar în legislatura 1992-1996 .....</b>	<b>221</b>
<b>BIBLIOGRAFIE GENERALĂ .....</b>	<b>229</b>
<b>REZUMAT .....</b>	<b>233</b>
<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>247</b>

## Table de matières

AVANT-PROPOS .....	9
ARGUMENT .....	11
CHAPITRE I – Le pouvoir exécutif et les fonctions de l'État .....	17
<i>Section 1 – L'État et ses fonctions .....</i>	<i>19</i>
<i>Section 2 – La notion de pouvoir exécutif. La fonction exécutive     et la théorie de la séparation des pouvoirs dans l'État .....</i>	<i>28</i>
<i>Section 3 – L'activité exécutive, l'exécutif et l'administration     publique .....</i>	<i>33</i>
CHAPITRE II – Le contrôle parlementaire – instrument d'équilibre dans le fonctionnement des pouvoirs dans l'État .....	41
<i>Section 1 – Les fondements scientifiques du contrôle     parlementaire .....</i>	<i>43</i>
<i>Section 2 – La sphère du contrôle parlementaire .....</i>	<i>60</i>
<i>Section 3 – Les formes du contrôle parlementaire     et les autorités publiques sur lesquelles il s'exerce .....</i>	<i>68</i>
§ 1. Le contrôle sur le chef de l'État .....	72
§ 2. Le contrôle sur le Gouvernement .....	75
§ 3. Le contrôle sur l'administration publique d'État (centrale) .....	98
§ 4. Le contrôle sur l'administration publique locale .....	103
§ 5. Le contrôle sur les institutions publiques subordonnées aux autorités de l'administration publique d'État .....	105
§ 6. Le contrôle sur les agents (opérateurs) économiques .....	106
CHAPITRE III – Le contrôle parlementaire dans le système constitutionnel de Roumanie .....	111
<i>Section 1 – Les fonctions du Parlement .....</i>	<i>113</i>
§ 1. La législation .....	114
§ 2. L'établissement des principales directions de l'activité socio-économique, culturelle, étatique et juridique .....	116
§ 3. La désignation, la constitution, l'avis de la constitution, la nomination ou la révocation de certaines autorités étatiques .....	117

§ 4. La direction dans la politique étrangère .....	118
§ 5. L'organisation et le fonctionnement propre .....	119
§ 6. Le contrôle parlementaire .....	120
Section 2 – L'évolution de la fonction de contrôle parlementaire ...	123
CHAPITRE IV – Le contrôle parlementaire de l'activité exécutive à la lumière de la Constitution de 1991 .....	133
Section 1 – L'exercice de la fonction de contrôle parlementaire sur le Président de la Roumanie .....	135
§ 1. La suspension du Président de la Roumanie de ses fonctions .....	137
§ 2. La mise sous accusations du Président de la Roumanie pour haute trahison .....	139
Section 2 – L'exercice de la fonction de contrôle parlementaire sur le Gouvernement et l'administration publique .....	144
§ 1. La présentation des informations et des documents demandés par la Chambre des Députés, le Sénat ou les Commissions parlementaires par l'intermédiaire de leurs présidents .....	145
§ 2. Autres formes stipulées par la loi pour l'information des parlementaires .....	149
§ 3. Questions et interpellations .....	153
§ 4. Les commissions d'enquête parlementaire .....	169
§ 5. La motion de censure .....	181
§ 6. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement vis-à-vis d'un programme ou d'une déclaration de politique générale .....	192
Section 3 – L'exercice de la fonction de contrôle parlementaire sur le Service Roumain de Renseignements .....	197
Section 4 – L'exercice de la fonction de contrôle parlementaire sur les services publics de radiodiffusion et télévision .....	208
Section 5 – L'exercice de la fonction de contrôle parlementaire à travers l'Avocat du Peuple .....	215
CHAPITRE V – Conclusions sur la mise en valeur du contrôle parlementaire dans la législature 1992-1996 .....	221
BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE .....	229
REZUMAT .....	233
RÉSUMÉ .....	247

## Cuvânt înainte

Constituția României, adoptată în anul 1991, a reprezentat o veritabilă reformă pentru sistemul juridico-statal, conferind instituțiilor politice românești dimensiuni și funcții fondate pe principii democratice. Legea fundamentală a sistematizat autoritățile publice prin aplicarea exigențelor separării și echilibrului puterilor în stat, instituind astfel raporturi constituționale bazate pe colaborare și control reciproc. Noile reglementări constituționale referitoare la viața statală, a căror detaliere și dezvoltare implică nu numai aplicarea lor științifică, dau posibilitatea cercetătorilor în domeniu de a le examina critic, formulând ipoteze și propunând soluții.

Studiul, ce a constituit inițial obiectul tezei de doctorat, pe care autorul ni-l propune astăzi sub forma unei cărți, se înscrie, prin conținutul său, în sfera eforturilor științifice determinate de larga deschidere a societății, statului și dreptului românesc spre constituționalism, democrație, pluralism și justiție. Asemenea eforturi sunt necesare și obligatorii deoarece viața parlamentară este într-un stadiu de valorificare a tradițiilor românești și a exigențelor vest-europene deci, implicit, într-un stadiu de limpezire și perfecționare. Lucrarea abordează o parte din această largă temă, și anume controlul parlamentar, din perspectiva principiilor fundamentale ale democrației constituționale europene.

Autorul motivează temeinic acest segment al activității parlamentare, în vederea identificării de noi soluții pentru perfecționarea legislației și pentru adaptarea regulamentelor Camerelor Parlamentului la cerințele noi, care impun o reprezentare directă și efectivă a intereselor electoratului, știut fiind că modalitățile de exercitare a controlului parlamentar asupra Guvernului și asupra administrației publice locale sunt un indiciu esențial pentru cetățeni arătând că aceia pe care i-au votat le reprezintă interesele, obligând Guvernul la o bună gestionare a serviciilor publice.

În lucrare se analizează exigențele fundamentării teoretice a controlului parlamentar cu reglementările legale în materie, precum și cu spețe din practica parlamentară. Se remarcă formularea corectă a problemelor și propunerea de soluții a căror motivare este bine argumentată.

Lucrarea se impune totodată prin caracterul său interdisciplinar.

Un alt merit al cărții, care va fi cu siguranță sesizat de cititori, constă în faptul că demonstrează o bună cunoaștere și o utilizare critică a lucrărilor științifice, atât din spațiul românesc, cât și din străinătate. Analiza de drept comparat, precum și compararea instituțiilor românești cu cele străine au înlesnit autorului avansarea unor propuneri care să permită dezvoltarea și perfecționarea funcției de control parlamentar.

Cartea intitulată *Controlul parlamentar* reprezintă o contribuție reușită la explicarea și fundamentarea științifică a funcției controlului parlamentar și a dimensiunilor practice ale acestei prerogative fundamentale a Parlamentului. Din această perspectivă, autorul realizează o analiză a activității de control parlamentar desfășurată în legislatura 1992-1996. Putem aprecia că este prima lucrare în care sunt estimate metodic rezultatele diferitelor forme și acțiuni de control parlamentar, inclusiv prin utilizarea tehnicilor de analiză statistică.

Cartea se recomandă prin calitatea științifică a abordărilor, prin actualitatea temei și a soluțiilor preconizate și, nu în ultimul rând, prin maniera originală în care autorul ei explică raporturile constituționale, atât de complexe, dintre Parlament și Executiv.

*Prof. univ. dr. Ioan Muraru  
Președintele Curții Constituționale*

## Argument

*Controlul parlamentar*, lucrare prezentată ca teză pentru obținerea titlului de doctor în drept, revizuită și corelată cu noile reglementări juridice în materie, a urmărit, în esență, să examineze configurația și conținutul funcției de control în parlamentele moderne din statele democratice, în concordanță cu principiile democrației constituționale, înfățișând reguli și proceduri prin care această funcție se realizează în sistemul politic din țara noastră.

Specialiștii români de prestigiu din domeniul dreptului constituțional și al dreptului administrativ au adus, direct sau indirect, contribuții fundamentale la definirea și cercetarea științifică a controlului parlamentar, prin elaborarea unor lucrări de referință, cu un conținut nou, care reprezintă surse de cunoaștere și documentare pentru o nouă abordare teoretică.

Remarcăm, de asemenea, activitatea Curții Constituționale din țara noastră, care, prin pronunțarea deciziilor sale motivate, contribuie, din perspectivă jurisdicțională, la fundamentarea, consolidarea și interpretarea corectă a unor concepte și instituții, printre care și unele aspecte ale controlului parlamentar.

Lucrările specialiștilor români, jurisprudența Curții noastre Constituționale, cât și studii și monografii din literatura juridică de specialitate din străinătate au constituit izvoarele în temeiul cărora am încercat să structurez (fără a pretinde că am utilizat cea mai adecvată metodologie sau că am obținut cel mai bun rezultat) materia controlului parlamentar asupra activității executive.

Problematika exercitării controlului parlamentar reprezintă o temă științifică de interes actual, a cărei complexitate comportă atât aspecte de ordin conceptual, cât și de ordin practic.

Într-o primă lectură a textelor constituționale aparținând unor țări cu sisteme democratice, cât și a teoriilor politice, sociologice sau

juridice, privind legitimitatea controlului parlamentar asupra Executivului, se pare, la prima vedere, că principiul separației puterilor în stat ar fi incompatibil cu recunoașterea unei funcții de control parlamentar, a preeminenței unei puteri asupra alteia în stat, atât timp cât aceste puteri sunt principal separate și funcționează în condiții autonome.

Este însă de esența principiului separației puterilor ca fiecare dintre ele să obțină și să utilizeze instrumente constituționale pentru a preveni ascendentul unei puteri asupra alteia. Or, controlul parlamentar al legislativului asupra autorităților executive răspunde pe deplin acestei cerințe.

Din motivele enunțate, este tot mai mult admisă ideea controlului parlamentar asupra Executivului, acesta fiind, într-o expresie esențializată, o modalitate de asigurare a funcționalității sistemului politic, un mijloc de garantare a echilibrului puterilor în stat, ale cărui mijloace și tehnici dobândesc forme diferite de la un regim politic la altul, de la un sistem constituțional la altul, acolo unde principiul statului de drept accede la dominarea sistemului pentru apărarea drepturilor și libertăților individuale.

Pentru a răspunde la întrebarea dacă există sau nu un control parlamentar asupra Executivului, este necesar să urmărim nu numai textele constituționale ale diferitelor țări, cât mai ales practica regimurilor constituționale, deoarece constituțiile, în economia textelor, sunt în marea lor majoritate reținute în a statua dreptul expres al unei puteri de a controla o altă putere, mai ales în sistemele constituționale unde problematica separației puterilor în stat dobândește aplicații riguroase.

Dar, în pofida acestor realități formal-juridice, chiar și în sistemele unde separația puterilor în stat atinge cele mai severe limite, necesitatea asigurării echilibrului puterilor în stat este supusă regulii supravegherii reciproce a puterilor, ceea ce implică ideea controlului reciproc, deși acesta nu poate avea sensul administrativ al termenului, care presupune o relație de subordonare între cel care controlează și cel controlat, precum și o serie de consecințe care decurg din respectiva relație.

În conținutul lucrării, am ilustrat modul cum se reflectă controlul parlamentar în diferite regimuri politice, demonstrând că, indiferent de concepțiile și nuanțele acestor regimuri, atunci când ele respectă principiile democrației recurg în mod logic și ineluctabil la reguli și procedee care constituie activitatea distinctă de control parlamentar asupra Executivului.

Pentru a aborda controlul parlamentar asupra Executivului în sistemul politic din România, este necesar să subliniem că în art. 58 al Constituției este consacrat principiul suveranității Parlamentului, principiu în care își are originea dreptul Parlamentului de a controla activitatea Executivului, în limitele prescrise de separația puterilor în stat. Potrivit art. 58 alin. 1, „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”. Consacrarea poziției Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român conferă acestei autorități publice o serie de prerogative constituționale, între care și exercitarea controlului parlamentar, prerogativă prevăzută în Constituție (art. 110-114), precum și în alte texte constituționale, dezvoltate prin prevederile regulamentare ale celor două Camere.

Potrivit art. 110 din Constituție, „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie”.

Rezultă astfel că, în România, controlul parlamentar asupra activității Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice ocupă un loc distinct în ansamblul funcțiilor Parlamentului, importanța sa fiind de natură constituțională.

Studiul *Controlul parlamentar* încearcă să analizeze evantaiul larg de modalități, de tehnici și de procedee de control, care privesc întreaga activitate guvernamentală, de la investirea Guvernului și până la încheierea mandatului acestuia. Astfel, potrivit Constituției, Guvernul este investit, în urma votului de încredere acordat în ședința

comună a Camerei Deputaților și Senatului, de către majoritatea senatorilor și deputaților. Pe timpul exercitării mandatului său, Guvernul răspunde politic în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Pentru a face efectivă această răspundere, parlamentarii au la dispoziție o serie de mijloace de control a activității guvernamentale, cum ar fi întrebările și interpelările adresate membrilor Guvernului, acestea din urmă putând genera moțiuni parlamentare, prin care se exprimă poziția forului legislativ față de problema care a făcut obiectul interpelării. De asemenea, în activitatea legislativă, ca și în exercitarea altor funcții parlamentare, comisiile permanente, cele speciale sau de anchetă, sunt instrumente efective ale controlului parlamentar asupra Executivului.

Nu mai puțin importante sunt moțiunile de cenzură, expresie supremă a controlului parlamentar asupra Executivului, prin intermediul cărora Parlamentul poate retrage încrederea acordată Guvernului. Moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al senatorilor și deputaților. Ea se dezbate după trei zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere și se adoptă cu votul majorității senatorilor și deputaților. În acest sens, procedura instituită de art. 113 din Constituție, în virtutea căreia Guvernul își angajează răspunderea asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, poate duce la demisia Guvernului, în urma aprobării unei moțiuni de cenzură.

Pentru a facilita exercitarea controlului parlamentar asupra Executivului, Constituția României asigură parlamentarilor dreptul de a fi informați atât asupra opțiunilor Guvernului, luate în fundamentarea textelor proiectelor de legi, cât și asupra acțiunilor administrației publice, desfășurate în cadrul activității executive.

În analiza temei noastre am încercat să surprindem rolul controlului parlamentar ca instrument de echilibru în funcționarea puterilor în stat; legitimarea științifică și politică a acestui tip de control; modalitățile concrete de exercitare a funcției de control parlamentar, precum și valorificarea practică a rezultatelor controlului, mai ales în procesul legislativ și al sferei deciziei politice.

În acest sens, au fost utilizate date, informații și elemente concrete ale practicii parlamentare din țara noastră în domeniul controlului,

alcătuind diverse tablouri statistice ale căror semnificații au fost examinate prin intermediul criteriului eficienței. Segmentul practicii parlamentare din care s-a preluat și examinat informația se referă la legislatura 1992-1996, deoarece acest interval reprezintă prima legislatură propriu-zisă, completă, a Parlamentului României, după adoptarea noii Constituții.

*Autorul*

**Motto :**

„Fiecare nație are atâta valoare, câtă o dovedește, nu prin faptul că a primit mai curând ideile apusene, ci după cum le-a interpretat, potrivit cu nevoile ei, în chip adevărat și adânc”.

*N. Iorga*

**CAPITOLUL I**

**Puterea executivă și funcțiile statului**

<i>Secțiunea 1 – Statul și funcțiile sale .....</i>	<i>19</i>
<i>Secțiunea 2 – Noțiunea de putere executivă. Funcția executivă și teoria separației puterilor în stat .....</i>	<i>28</i>
<i>Secțiunea 3 – Activitatea executivă. Executivul și administrația publică .....</i>	<i>33</i>

748921



## SECȚIUNEA 1

### Statul și funcțiile sale

În vederea îndeplinirii scopului său, statul modern exercită anumite funcții sau prerogative, care pot fi analizate și grupate în categorii distincte. Tipul de analiză a acestora diferă în funcție de perspectiva din care sunt studiate. Ne referim, în acest sens, la funcțiile politice, funcțiile juridice ori funcțiile sociologice ale statului<sup>1</sup>.

Ca instrument de organizare și conducere socială, scopul statului este apărarea interesului general sau, așa cum s-a spus adesea, menirea statului este (sau ar trebui să fie) fericirea cetățenilor<sup>2</sup>. Astfel, „...dacă cetățenilor nu le merge bine, dacă scopul lor subiectiv nu este satisfăcut, dacă ei nu găsesc că

1. A se vedea în acest sens, Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. I, LGDJ, Paris, 1979, p. 95. Nu ne propunem în acest capitol să abordăm rolul statului din punct de vedere politic sau sociologic, adică să raportăm acest rol la ideile dominante ale filosofiei politice și la concepțiile sociologice referitoare la geneza și exprimarea fenomenelor de putere dintr-o anumită etapă de dezvoltare a unui stat. Ne interesează însă funcțiile juridice ale statului, cele care dau consistență rolului statului de a transpune un conținut normativ intereselor generale ale națiunii.
2. Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 1996, p. 100.

mijlocirea acestei satisfaceri constituie statul însuși, ca atare, atunci statul stă pe picioare slabe<sup>3</sup>.

În ceea ce privește așa-numitele funcții juridice, delimitarea conținutului acestora se face potrivit principiului separației celor trei puteri. În doctrina clasică a dreptului constituțional, se consideră că statul îndeplinește trei funcții: funcția legislativă, funcția executivă și funcția judecătorească<sup>4</sup>.

Funcția legislativă are ca obiect adoptarea de către Parlament a normelor general-obigatorii, impersonale și care au un caracter primar. Funcția legislativă se deosebește de celelalte funcții ale statului și prin faptul că are un caracter original. Altfel spus, regulile generale adoptate prin lege exprimă voința suverană a organului reprezentativ la nivel național, format din membrii desemnați de corpul electoral<sup>5</sup>.

Ca reprezentanți ai poporului, parlamentarii au vocația și capacitatea de a exprima voința legislativă a acestuia. Titularul dreptului de a exercita funcția legislativă este Parlamentul, în calitate sa de organ reprezentativ al națiunii și de autoritate legiuitoare unică. Aceste caracteristici ale Parlamentului sunt stabilite în constituția fiecărui stat.

Parlamentele moderne nu dețin însă un monopol asupra activității legislative, întrucât exercițiul acesteia poate fi transferat, în anumite condiții, de către forul legislativ Guvernului<sup>6</sup>.

3. Hegel, *Principiile filosofiei dreptului*, Editura Academiei, București, 1969, pp. 232-233.

4. Jacques Cadart, *op. cit.*, p. 102; Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1983, p. 110; Charles Debasch și alții, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, Paris, 1983, pp. 24-25. A se vedea și Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Universitatea ecologică „Dimitrie Cantemir”, Facultatea de Drept, Tg. Mureș, 1993, p. 169.

5. A se vedea în acest sens, Tudor Drăganu, *op. cit.*, p. 169.

6. A se vedea pentru detalii Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *Studii constituționale*, Editura Actami, București, 1995, pp. 102-114.

Nu este mai puțin adevărat că în exercitarea funcției legislative, Parlamentul colaborează cu alte autorități publice (guvernul și șeful statului), precum și cu cetățenii, în sistemul constituțional în care acestora li se recunoaște dreptul de inițiativă legislativă.

În doctrina constituțională s-a precizat, de altfel, că forul legislativ deține și exercită o funcție sau putere deliberativă, care constă în stabilirea, în urma deliberării în plen, a unor decizii de conducere, indiferent care ar fi natura lor<sup>7</sup>. Potrivit unei astfel de opinii, puterea deliberativă a Parlamentului se materializează în decizii ce formează obiectul funcțiilor specifice ale acestuia.

Funcția executivă este uneori denumită și funcție administrativă și are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor, asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice instituite în acest scop, precum și emiterea de acte normative și individuale sau efectuarea de operații materiale prin care, pe baza legii, se intervine în viața particularilor pentru a le integra activitatea sau a le face anumite prestații<sup>8</sup>.

Caracteristica principală a funcției executive constă în faptul că ea are un rol consecutiv în raport cu funcția legislativă. Aceasta înseamnă că actele puterii executive trebuie să fie conforme cu legea. Chiar și actele normative emise de Guvern, ca urmare a abilitării legislative, trebuie să fie conforme cu legea (nu numai cu legea prin care Guvernul a fost autorizat să legifereze, dar și cu toate celelalte legi în vigoare), deși conțin, ca și aceasta, norme cu putere de lege.

Puterea executivă este cu preponderență o „putere instrumentală”, deoarece prin intermediul ei se aplică legile votate de

7. A se vedea Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Editura Actami, București, pp. 107-108; Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat, vol. II, Editura Europa Nova, București, 1996, p. 273.

8. A se vedea Tudor Drăganu, *op. cit.*, p. 169.

Parlament. Puterea executivă oferă mijloacele administrative de organizare a aplicării legilor.

În literatura de specialitate s-a exprimat opinia că sfera și conținutul funcției executive au luat o amploare deosebită, datorită căreia aceasta s-a divizat în funcția executivă sau guvernamentală și funcția administrativă<sup>9</sup>. Separarea funcției executive în două laturi distincte este motivată de modernizarea și tehnicizarea funcției pur administrative, ceea ce justifică pe deplin calificarea ei ca o funcție de sine stătătoare. Funcția administrativă ar reveni Guvernului, iar funcția guvernamentală ar fi rezervată Șefului statului și, în anumite condiții, și primului-ministru, autorități care își păstrează însă neștirbită natura executivă.

Funcția judecătorească are ca obiect soluționarea de către instanțe a litigiilor de natură civilă, penală, contravențională ș.a., care pot să apară în cadrul societății<sup>10</sup>.

În sistemul statului de drept (statul legitim), scopul funcției judecătorești îl reprezintă asigurarea accesului liber la justiție și organizarea activității de judecată în mai multe grade de jurisdicție, astfel încât hotărârile nelegale sau netemeinice pronunțate de o instanță să poată fi îndreptate, pe calea exercitării căilor de atac, de instanța ierarhic superioară.

Independența justiției constituie un principiu constituțional fundamental în organizarea și funcționarea autorității judecătorești. Potrivit acestui principiu, intervenția sau imixtiunea altor puteri în sfera competenței organelor de justiție este inadmisibilă, aceasta neexcluzând însă existența unor raporturi constituționale, care rezultă din sistemul organizării statale a puterii.

9. A se vedea în acest sens, Charles Cadoux, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, vol. I, Editions Cajas, Paris, 1973, p. 85; R. Martin, J. Martin, *Le troisième pouvoir*, Presses des Éditions CEF, Nisa, 1989, p. 23.

10. A se vedea pentru detalii, Tudor Drăganu, *op. cit.*, pp. 170-171.

Raporturile autorității judecătorești<sup>11</sup> cu autoritatea legislativă rezultă, în esență, din faptul că organizarea și funcționarea instanțelor de judecată se realizează numai în temeiul legii, iar judecătorii, în activitatea lor de interpretare și aplicare a actelor normative și a dreptului, se supun numai legii.

Cât privește raporturile dintre autoritatea executivă și cea judecătorească<sup>12</sup>, se disting următoarele elemente specifice: a) autoritatea executivă nu poate, în principiu, să soluționeze nici un proces; b) nu poate să împiedice cursul judecății; c) nu poate să se opună executării hotărârilor judecătorești.

În mod reciproc, autoritatea judecătorească: a) nu poate împiedica realizarea funcției executive a autorităților administrative; b) nu poate să se substituie autorităților administrative, emițând acte administrative în locul acestora sau pronunțând nulitatea actelor administrative emise, pentru motive de inoportunitate.

Cu toate acestea, între autoritatea judecătorească și autoritatea executivă există anumite elemente de interferență care exprimă colaborarea lor. Astfel, potrivit art. 9 din Legea nr. 92/1992<sup>13</sup>, pentru organizarea judecătorească, hotărârile instanțelor judecătorești se pronunță în numele legii și se execută în numele Președintelui României, ceea ce implică șeful statului

11. Potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 339/1997, referitoare la constituționalitatea Legii privind modificarea și completarea Legii nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească, publicată în Monitorul Oficial nr. 170 din iulie 1997, p. 28, operarea unei distincții între autoritatea judecătorească și puterea judecătorească nu este în contradicție cu Constituția României. Chiar dacă ea nu consacră *in terminis* principiul separației puterilor în stat, cerințele lui de fond, astfel cum sunt concepute în prezent, se regăsesc în Legea fundamentală și trebuie respectate de toate autoritățile. Ca atare, puterea judecătorească este limitată la instanțele judecătorești, deși sub titlul din Constituție „Autoritatea judecătorească” sunt reglementate „Ministerul Public” și „Consiliul Superior al Magistraturii”, care fac parte din puterea judecătorească.

12. A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, pp. 365-366.

13. Legea nr. 92/1992 pentru reorganizarea judecătorească a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 259 din 30 septembrie 1997.

în finalizarea actului de justiție. De asemenea, în temeiul art. 20 alin. 3 al aceleiași legi, circumscripțiile judecătoriilor se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului justiției.

Puterea judecătorească<sup>14</sup>, în conformitate cu sistemul constituțional din România, depinde de puterea executivă prin aceea că numirea judecătorilor o face Președintele României, iar acțiunea disciplinară în cazul abaterilor săvârșite de un judecător, cu excepția judecătorilor și magistraților-asistenți de la Curtea Supremă de Justiție, o exercită ministrul justiției, deci un membru al Guvernului. În ambele cazuri însă, această dependență este aparentă, deoarece Președintele poate numi judecătorii numai la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, iar în materie disciplinară competența aparține aceluiasi consiliu.

Puterea judecătorească exercită un control asupra puterii executive, prin faptul că soluționează cererile persoanelor vătămate în drepturile lor de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal al unei cereri, pe calea contenciosului administrativ și prin faptul că procesele penale privind membrii Guvernului se judecă de Curtea Supremă de Justiție.

În schema conceptuală a principiului separației celor trei puteri specializate în stat (legislativă, executivă, judecătorească), acestea se exercită de autorități autonome, cărora le revin atribuții aproximativ egale de putere. În cadrul competențelor ce le sunt conferite, fiecare putere (autoritate publică) deține și exercită o serie de atribuții proprii, prin care realizează de fapt activități specifice (legislative, executive sau judecătorești) și, totodată, echilibrează raporturile reciproce dintre ele.

14. A se vedea în acest sens Viorel Mihai Ciobanu, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, vol. I, Teoria generală, Editura Național, București, 1996, pp. 16-17.

Potrivit principiului separației puterilor, nici una dintre cele trei puteri nu prevalează asupra celeilalte, nu își subordonează pe cealaltă și nu poate să-și asume prerogative ce revin celeilalte. Mai mult, fiecare putere are o posibilitate legală și materială de a supraveghea cealaltă putere, iar dacă se constată încercări ale uneia dintre ele de a-și asuma atribuții suplimentare față de o altă putere, (fie prin preluarea unor prerogative ce aparțin altei puteri, fie prin adăugarea altora noi), de natura celor care i-au fost conferite, de a sancționa această încercare<sup>15</sup>.

Un avantaj al separației puterilor constă în faptul că acest principiu relevă exact modul de organizare a autorităților care vor exercita una din cele trei puteri, funcționarea și mecanismul de interferență a acestora<sup>16</sup>.

Fundamentând teoria separației puterilor, Montesquieu a fost interesat, îndeosebi, de separarea celor trei puteri, întrucât în funcție de modul în care acestea sunt exercitate se realizează sau nu libertatea umană. „Atunci când în mâinile acelorași persoane sau ale aceluiasi corp de dregători se află întrunite puterea legiuitoare și puterea executivă, nu există libertate, deoarece se naște teama ca același monarh sau același senat să nu întocmească legi tiranice, pe care să le aplice în mod tiranic. Nu există, de asemenea, libertate, dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legislativă și de cea executivă”<sup>17</sup>.

Într-un sistem de confuziune a puterilor, când aceeași persoană sau același corp politic, fie al unei minielite (aristocrația), fie al poporului, ar exercita aceste trei puteri, libertatea politică ar fi exclusă. În concepția lui Montesquieu, puterea executivă a

15. A se vedea Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 9.

16. A se vedea în acest sens Cristian Ionescu, *Principalele forme de interferență ale instituțiilor de guvernare în statul de drept*, in „Studii de drept românesc”, nr. 2/1995.

17. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Editura Științifică, București, 1964, pp. 195-196.

statului ar trebui încredințată monarhului, întrucât exercitarea ei presupune acțiuni prompte<sup>18</sup>. În schimb, puterea legislativă ar trebui deținută de către popor.

Deși Montesquieu folosește termenul de „puteri”, el are în vedere funcții distincte (ansambluri de atribuții sau prerogative specializate), distribuite unor organisme distincte și care acționează în mod separat unul față de altul<sup>19</sup>. Între cele trei puteri trebuie să existe însă o cooperare, deși ele sunt separate. Cooperarea constă în special în intervenția sau „participarea” unei puteri la îndeplinirea celeilalte. Astfel, de pildă, puterea executivă fixează momentul convocării corpului legislativ și durata sesiunilor sale, „în raport cu împrejurările pe care ea le cunoaște”<sup>20</sup>.

De asemenea, puterea executivă trebuie „să ia parte la legiferare prin dreptul său de veto; altminteri, ea va fi curând deposedată de prerogativele sale”<sup>21</sup>. Monarhului – care deține dreptul de veto, în virtutea căruia se poate împotrivi voinței puterii legislative (în ipoteza în care aceasta ar adopta o lege tiranică) – îi este interzis să ia parte la legiferare, adică să statueze.

În schimb, puterea legislativă, deși nu ar trebui „să aibă, la rândul ei, dreptul de a ține în loc puterea executivă, căci activitatea executivă, fiind limitată prin natura ei, este inutil de a o îngrădi”<sup>22</sup>, are dreptul „și trebuie să aibă împuternicirea de a examina în ce chip au fost puse în aplicare legile pe care le-a făcut ea”<sup>23</sup>.

18. A se vedea Gh. Tănase Gheorghe, *Separarea puterilor în stat*, Editura Științifică, București, 1994, p. 11.

19. A se vedea Genoveva Vrabie, *Renașterea teoriei separației puterilor în stat în România*, în „Studii de drept românesc” nr. 3-4/1991; Tudor Drăganu, *op. cit.*, pp. 208-217.

20. Montesquieu, *op. cit.*, p. 202. Dacă puterea executivă nu are dreptul de a se împotrivi corpului legislativ – arată Montesquieu – acesta va fi despot, întrucât el își va putea atribui toată puterea pe care o poate dori și va anihila astfel celelalte două puteri.

21. *Ibidem*, p. 204.

22. *Ibidem*, p. 202.

23. *Ibidem*.

Montesquieu contestă însă puterii legislative dreptul de a judeca dregătorul investit cu atribuția de a apăra legea. Ca atare, „examinarea” modului de aplicare a legilor nu are o finalitate sancționatorie. „Oricare ar fi însă această examinare – spune Montesquieu – corpul legislativ nu trebuie să aibă puterea de a judeca persoana și, ca atare, conduita celui împuternicit să pună în aplicare legile. Persoana lui trebuie să fie inviolabilă, deoarece, fiindu-i necesară statului pentru ca puterea legiuitoare să nu devină tiranică, din momentul în care ar fi acuzată sau judecată, nu ar mai exista libertate”<sup>24</sup>.

Montesquieu a intuit că separația puterilor, aplicată în mod absolut și absurd, ar bloca, practic, procesul de guvernare. Dacă cele trei puteri nu ar coopera și s-ar înfrâna neproductiv și inefficient una pe alta, doar de dragul înfrânării, ar ajunge la „un punct mort, adică la inacțiune”<sup>25</sup>. Remediul unui asemenea impas este colaborarea obligatorie a puterilor, care trebuie să funcționeze în condiții de parteneriat.

24. *Ibidem*.

25. *Ibidem*, p. 204.

## SECȚIUNEA 2

## Noțiunea de putere executivă. Funcția executivă și teoria separației puterilor în stat

Noțiunea de putere executivă este folosită într-un dublu sens: funcțional și instituțional.

Din punct de vedere funcțional, puterea executivă se exprimă printr-un set extrem de variat de atribuții, care au drept punct comun crearea unui cadru legal și material de organizare a executării sau aplicării legilor și aplicarea propriu-zisă a acestora, îndeosebi prin acte de autoritate, cu referire în special la atribuții privind: definirea politicii generale a țării, inițiativa legislativă a Guvernului, adoptarea de către Guvern a unor acte normative și individuale pe baza legilor și în vederea aplicării acestora, emiterea unor decizii pentru funcționarea corespunzătoare a serviciilor publice, asigurarea prin măsuri și acte de autoritate a ordinii publice, organizarea forțelor armate și ale poliției, conducerea relațiilor internaționale<sup>26</sup>.

În doctrina constituțională franceză, în locul noțiunii de putere executivă se folosește, de preferință, noțiunea de „putere guvernamentală”<sup>27</sup>.

În acest sens, conținutul puterii guvernamentale este mai extins decât cel al puterii executive, întrucât are și componente politice, constând în atribuții cu caracter politic, rezervate Șefului statului și primului-ministru. O asemenea dimensiune teoretică asupra Executivului a stat la baza fundamentării funcției guvernamentale a statului, distinctă de funcția executivă propriu-zisă<sup>28</sup>.

26. A se vedea în acest sens, Jacques Cadart, *op. cit.*, p. 334.

27. *Ibidem*, p. 333.

28. A se vedea în acest sens, Charles Cadoux, *op. cit.*, p. 85; R. Martin, J. Martin, *op. cit.*, p. 23.

Astfel, activitatea de guvernare s-ar concretiza în adoptarea de către Guvern și Șeful statului a unor decizii esențiale pentru progresul general sau conducerea la nivel global, iar administrația s-ar rezuma la adoptarea unor măsuri curente, tehnice, de birocrație administrativă. Cum ambele activități se materializează în acte de aceeași natură, emise de aceleași organe, cărora le revin concomitent sarcina guvernării și conducerea administrației publice propriu-zise, rezultă că deosebirile dintre ele se fac în funcție de elemente extra-juridice<sup>29</sup>. În această concepție, se consideră că Guvernul nu mai poate fi privit ca un simplu executant al deciziilor Parlamentului, având doar dreptul să concretizeze voința forului legislativ prin măsuri și acte juridice individuale, așa cum ar rezulta rolul și funcțiile Guvernului din schema clasică a principiului separației puterilor în stat<sup>30</sup>.

Nu putem să disociem această concepție de caracterul regimului politic din Franța, unde Președintele țării deține o putere considerabilă în ce privește guvernarea în ansamblu și puterea executivă în special. Teoreticienii din această țară au căutat să confere o justificare doctrinară departajării funcției executive a statului într-o funcție guvernamentală (putere guvernamentală) și o funcție executivă sau administrativă propriu-zisă<sup>31</sup>.

Din punct de vedere instituțional, noțiunea de putere executivă se raportează la organisme sau autoritățile publice cărora Constituția sau legi speciale le conferă prerogative de natură executivă. În doctrina constituțională românească, puterea executivă este nominalizată fie prin expresia de „putere executivă”, fie prin cea de „autoritate administrativă”, fie prin cea de „administrație de stat”<sup>32</sup>.

29. A se vedea J. Rivero, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1988, pp. 56 și urm.

30. Jacques Cadart, *op. cit.*, p. 334.

31. A se vedea Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, 1983, pp. 56-57.

32. Ioan Muraru, *op. cit.*, vol. II, p. 192.

Actuala Constituție a țării nu folosește noțiunea de putere executivă, cea de autoritate administrativă ori cea de administrație de stat, ci pur și simplu se referă la Președintele României, la Guvern, la administrația publică centrală de specialitate și la administrația publică locală. În unele lucrări de specialitate se folosește o noțiune generică: „organ al administrației publice”, privit ca o categorie de autoritate publică chemată să execute legea sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând, în acest scop, de prerogative specifice puterii publice<sup>33</sup>.

Noțiunea generică de organ al administrației publice se referă, potrivit opiniei autorului citat, la administrația centrală (Președintele României, Guvernul, organe centrale de specialitate cum sunt, de exemplu ministerele, instituții centrale subordonate ministerelor sau autorităților autonome), administrația de stat din teritoriu (prefect, comisia administrativă, serviciile ministerelor și ale celorlalte organe centrale) și administrația locală (Consiliul local, primarul și Consiliul Județean)<sup>34</sup>.

Într-o altă opinie, Executivul cuprinde în mod tradițional două categorii de organe: Șeful statului și Guvernul<sup>35</sup>. În concepția constituțională clasică, administrația reprezintă acțiunea puterii executive, bazată pe procedee de putere publică. În această optică, administrația nu este singura sarcină a Executivului, dar este o sarcină exclusivă a acestuia<sup>36</sup>.

În sensul cel mai general al termenului, puterea executivă se circumscrie funcției statului de a organiza executarea materială a legilor și de a le aplica la cazuri concrete.

33. A se vedea Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, București, 1996, p. 352.

34. *Idem*, p. 353.

35. Charles Debbasch și alții, *op. cit.*, p. 100.

36. A se vedea Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1994, pp. 29-30.

În ceea ce privește controlul parlamentar, el se exercită, în principiu, asupra întregii activități desfășurate, potrivit Constituției și legilor, de autoritățile publice, fiind un control deplin<sup>37</sup>. Cu toate acestea, organele vizate sunt, în special, Guvernul, Președintele României și organele administrației publice<sup>38</sup>.

Fundamentarea teoretică a puterilor statului, inclusiv a puterii executive, rezidă în teoria separației puterilor. În utilizarea noțiunii de putere sau autoritate publică este important să se respecte schema clasică a departajării anumitor prerogative specializate și exercitate de anumite organe ale statului.

Puterea executivă, privită atât funcțional, cât și instituțional, este exercitată de anumite autorități și contribuie într-o formă specifică la înfăptuirea conducerii statale. Între puterea executivă și celelalte puteri, în special puterea legislativă, sunt stabilite anumite punți de legătură, de colaborare și conlucrare, al căror grad sau amplitudine diferă în funcție de caracterul regimului politic. Cele două puteri se află în raporturi de interferență, în care fiecare dintre ele exercită un rol activ asupra alteia<sup>39</sup>.

Raporturile între Parlament și Guvern nu sunt imuabile, stabilite odată pentru totdeauna. În diferite etape de dezvoltare a statului, puterea Parlamentului poate precumpăni asupra celei a Guvernului<sup>40</sup>. Practica constituțională indică o tendință

37. A se vedea Ioan Muraru, *op. cit.*, vol. 2, p. 114.

38. În literatura de specialitate se apreciază că în noua reglementare constituțională administrația publică nu mai este o componentă a puterii executive, ci un corp profesional destinat realizării permanente a serviciilor și a ordinii publice, așezat sub autoritatea puterii executive, în special a Guvernului (a se vedea în acest sens, Ioan Vida, *op. cit.*, p. 127).

39. A se vedea în acest sens, pe larg, Ioan Muraru, *op. cit.*, pp. 194-202.

40. În timpul Republicii a IV-a (1946-1958), în Franța, Parlamentul a avut o putere deosebită, superioară celei a Guvernului, motiv pentru care activitatea de guvernare a înregistrat un ritm redus. Constituția din 1958 a reechilibrat raporturile Executivului cu Legislativul, instituind cadrul constituțional al unui parlament puternic raționalizat, pentru a se conferi posibilități și instrumente de guvernare reale puterii executive.

constantă de creștere a rolului Executivului, tendință evidentă în sistemele pluraliste de guvernământ<sup>41</sup>.

Această tendință își găsește explicația, pe de o parte, în amplificarea rolului statului, ceea ce presupune adoptarea rapidă a deciziilor guvernamentale, schimbarea operativă a strategiilor și politicilor de guvernare, specializarea unor domenii de activitate ș.a., iar, pe de altă parte, în creșterea influenței partidelor politice care, în caz de victorie, „obligă” guvernele să transpună programele electorale în decizii guvernamentale. Din această cauză și controlul parlamentar exercitat de forurile legislative asupra autorităților executive este mai nuanțat și mai diversificat.

Manifestările contrare acestei tendințe sunt și ele prezente. Exemplele cele mai convingătoare provin din Europa Centrală și de Est, unde parlamentele nou constituite se îndreaptă, prin puterile pe care le au, spre veritabile parlamente caracteristice regimului politic de adunare. Ilustrările concrete ale acestui fenomen de preeminență rezidă în asumarea de către Parlament a unor atribuții specifice Executivului, în sporirea competențelor în materie de control parlamentar.

41. Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 202.

### SECȚIUNEA 3

#### Activitatea executivă. Executivul și administrația publică

În literatura de specialitate, în mod frecvent, conceptele de activitate executivă, Executiv și administrație publică se utilizează ca și când ar fi sinonime.

Cu toate acestea, apreciem că pot exista rezerve justificate cu privire la identificarea activității executive cu Executivul, cu funcția executivă ori cu administrația publică. Aceste rezerve provin mai ales din faptul că, așa cum am precizat în secțiunea anterioară, funcția executivă a statului este o funcție legitimată de principiul separației puterilor și ea se distinge de funcția legislativă și de funcția judecătorească.

În aceste condiții, se pot formula mai multe întrebări: ce reprezintă activitatea executivă și ce reprezintă administrația publică în raport cu funcția executivă a statului? Se poate susține că activitatea executivă se reduce la realizarea funcției executive sau ea se regăsește și în exercitarea altor funcții statale? Administrația publică este o componentă a activității statale aflate sub autoritatea puterii executive sau ea poate fi întâlnită și în exercitarea altor funcții statale?

Încercând să răspundem la aceste întrebări, este necesar să reamintim precizarea, din secțiunea precedentă, potrivit căreia funcția executivă, puterea executivă și Executivul sunt categorii juridice cu același conținut, care acoperă aceeași realitate politico-juridică și sunt noțiuni sinonime. În acest sens, profesorul Ioan Muraru afirmă că în cadrul puterilor statului se distinge, prin conținut și trăsături specifice, puterea executivă. Această putere este desemnată în știința juridică și în legislație (în Constituție, în primul rând) fie prin expresia de „putere executivă”, fie prin cea de „autoritate administrativă”, fie prin cea de „administrație de stat”.

În Constituția României, la titlul „Autorități publice”, sunt reglementate: Parlamentul (cap. I), Președintele României (cap. II), Guvernul (cap. III), Administrația publică (cap. V). Terminologia din Legea fundamentală exprimă corelarea cu principiul separației echilibrului puterilor în stat. În fond, toate aceste denumiri reprezintă unul și același lucru, și anume funcția și organele de stat (autoritățile) care implică executarea legilor în ordinea firească a activității statale<sup>42</sup>.

Dincolo de această identitate a termenilor de „funcție executivă”, „putere executivă” și „Executiv”, care în plan organic se reduc la Șeful statului și, unde este cazul, la Guvern, activitatea executivă, înțeleasă ca un ansamblu de obligații ce revin unei autorități publice de a aplica legea, este prezentă și în exercitarea altor funcții statale. Astfel, credem că se poate demonstra că o activitate executivă *sui-generis* există atât în compartimentul exercitării funcției legislative, cât și în cel al exercitării funcției judecătorești.

Profesorul Ion Deleanu susține, în acest sens, că delimitarea între puteri (mai ales cea legislativă și cea executivă) este cu totul convențională, din moment ce, pe de o parte, Parlamentul însuși „execută” sau „aplică” legea (de exemplu, aplicarea Constituției prin emiterea de legi ordinare), iar, pe de altă parte, ramura executivă a organelor statului desfășoară și ea o activitate normativă<sup>43</sup>.

Se poate astfel constata că Parlamentul însuși desfășoară o activitate de punere în aplicare a legii, atunci când dă curs prevederilor constituționale privitoare la adoptarea legilor în conformitate cu procedura stabilită de Constituție, când operează numiri în funcții, când alege, formează, avizează formarea, numirea sau revocarea unor autorități statale.

42. A se vedea Ioan Muraru, *op. cit.*, vol. II, p. 192.

43. A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, vol. I, pp. 82-83.

În același domeniu de activitate ne găsim și atunci când Parlamentul pune în practică dispozițiile privitoare la exercitarea controlului parlamentar pe căile prevăzute de Constituție, de lege ori de regulamentele parlamentare.

Independent de activitatea executivă, desfășurată chiar de autoritatea legislativă, vom deosebi și activitatea executivă pe care o realizează serviciile parlamentare, sub conducerea unor secretari generali.

În opinia noastră, chiar constituirea serviciilor parlamentare, conducerea și exercitarea controlului parlamentar asupra acestora sunt activități executive sau competențe conferite Parlamentului, care presupun o activitate executivă. De altfel, această activitate executivă a Parlamentului este realizată de servicii parlamentare distincte, servicii care alcătuiesc administrația parlamentară.

Această structură determinată se deosebește de administrația publică de stat nu atât prin serviciile pe care le prestează, cât mai ales prin natura, întinderea și efectele măsurilor luate, care se limitează la nivelul fiecărui Parlament. În alți termeni, ca și în cazul autorităților administrației publice, serviciile parlamentare trebuie să pună în aplicare atât ordinele șefilor ierarhici, cât și hotărârile Guvernului, organul conducător al administrației publice.

Activitatea executivă se manifestă și în organizarea și funcționarea autorității judecătorești.

La nivelul organelor judecătorești sunt prezente, alături de competențele specifice de înfăptuire a justiției, și competențe proprii activității executive și administrației publice. Astfel, în sistemul instanțelor judecătorești, activitatea de judecată este strâns legată de activitatea de organizare a judecății (stabilirea completelor, distribuirea pricinilor etc.), de activitatea de gestiune a personalului ș.a., care prin natura lor sunt caracteristice activității executive de punere în aplicare a legii.

Existența acestor activități executive presupune și crearea unui cadru organizatoric (structuri administrative etc.) și personal auxiliar, care formează ceea ce s-ar putea numi administrația autorității judecătorești.

Astfel, potrivit art. 19 al Legii nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească<sup>44</sup>, garanții respectării independenței justiției sunt Consiliul Superior al Magistraturii și ministrul justiției, acesta din urmă fiind răspunzător de buna organizare și funcționare a justiției. Ministrul justiției, prin judecători-inspectori de la curțile de apel, este informat cu privire la funcționarea instanțelor și de abaterile de natură să compromită calitatea activității, aplicarea legilor și a regulamentelor în circumscripțiile curților de apel. De asemenea, președinții și vicepreședinții instanțelor au competența de a verifica organizarea și calitatea serviciului, respectarea legilor și a regulamentelor în cadrul instituției pe care o conduc și al instanțelor din circumscripția acesteia, atribuții care au o natură executivă, prin excelență.

Existența acestor atribuții executive în activitatea instanțelor judecătorești nu poate duce la imixtiuni în activitatea de judecată. În acest sens, art. 19 alin. final precizează că, în nici o împrejurare, verificările efectuate de cei în drept nu pot conduce la imixtiuni în desfășurarea proceselor în curs sau la repunerea în discuție a ceea ce a fost deja judecat. Totodată, se precizează că exercitarea de către ministrul justiției a atribuțiilor legale privitoare la căile legale de atac nu constituie imixtiune în desfășurarea proceselor în curs sau la repunerea în discuție a ceea ce a fost deja judecat.

Constatări similare pot fi făcute și cu privire la Parchetul General, dar îndeosebi la Consiliul Superior al Magistraturii, autoritate constitutivă a autorității judecătorești, dar căreia

44. Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească a fost modificată substanțial prin Legea nr. 142/1997 și a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 259 din 30 septembrie 1997.

nu-i sunt conferite decât atribuții de natură executivă, atât în procesul de numire a magistraților, cât și în cazul în care acționează ca instanță disciplinară. În această ultimă ipoteză, jurisdicția Consiliului Superior al Magistraturii este una administrativă, deoarece deciziile sale pot fi supuse controlului judiciar.

Delimitarea administrației publice de puterea executivă, de funcția executivă și de activitatea executivă comportă un anumit mod de înțelegere a conținutului acestei noțiuni.

În concepția dominantă, administrația publică este acțiunea puterii executive, având la bază procedee de putere publică.

Administrația publică nu se confundă însă cu puterea executivă, deoarece aceasta are sarcini extraadministrative, pe care le exercită în raporturile cu Parlamentul sau pe plan internațional<sup>45</sup>.

Într-o altă opinie, Guvernul și administrația nu reprezintă unul și același lucru, deși demarcația între cele două concepte este greu de făcut. A guverna reprezintă o activitate de adoptare a unor decizii esențiale, majore, care angajează viitorul națiunii, iar a administra este o sarcină diurnă, care nu se ridică la semnificația actului de guvernare<sup>46</sup>.

În termenii Constituției României, puterea executivă nu este explicitată în mod expres.

Pe plan doctrinar este unanim admis că Președintele României și Guvernul fac parte din Executiv. Mai departe, lucrurile se diversifică, existând tendința de a extinde Executivul la întreaga administrație publică, dar și de a-l reduce la Guvern. Astfel, în limbajul presei românești, Guvernul este denumit Executiv, fără a se avea în vedere celelalte conotații ale termenului.

45. A se vedea G. Vedel, *Droit Administratif*, 10<sup>e</sup> édition, PUF Paris, 1988, pp. 56 și urm.

46. A se vedea J. Rivero, *Droit Administratif*, 12<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 1997, p. 15.

În ceea ce privește „Administrația publică”, trebuie să arătăm că aceasta este reglementată de Capitolul V al Titlului III al Constituției, în două secțiuni: „Administrația publică centrală de specialitate” și „Administrația publică locală”.

În înțelesul Legii noastre fundamentale, administrația publică centrală de specialitate cuprinde ministerele care se organizează numai în subordinea Guvernului, alte organe centrale de specialitate care se pot organiza în subordinea Guvernului și a ministerelor sau ca autorități administrative autonome.

În aceeași reglementare, administrația publică locală cuprinde consiliile locale și primarii aleși, la nivelul comunelor, orașelor, și consiliile județene, considerate ca autorități ale administrației publice locale pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești în scopul realizării serviciilor publice de interes județean.

În aparență, consiliile județene pot fi calificate ca autorități ale administrației publice în general, dar situarea lor în cadrul secțiunii „Administrația publică locală” le încadrează definitiv în sfera administrației publice locale.

În aceeași ordine de idei, se pune problema dacă prefectul, instituție reglementată în aceeași secțiune a Legii fundamentale, este o autoritate a administrației publice locale sau centrale.

Suntem înclinați să credem că, în condițiile în care art. 122 din Constituție stabilește că prefectul, numit de Guvern, este reprezentantul Guvernului pe plan local, care conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale ale unității administrativ-teritoriale, având posibilitatea legală să atace, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ca ilegal, nu putem să-l includem în autoritățile administrației publice locale, prefectul rămânând reprezentantul puterii executive în teritoriu. În acest sens,

dispozițiile art. 120 și ale art. 121 din Constituție, care definesc autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe, județe și consiliul județean, nu fac nici o referire la prefect.

Totodată, pentru delimitarea sferei administrației publice, este necesar să facem apel la prevederile articolului 101 alin. 1 din Constituție, potrivit căruia Guvernul, conform programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.

Din conținutul acestor dispoziții constituționale se poate deduce natura dualistă a Guvernului, care este în realitate atât autoritate a puterii executive, cât și o componentă a administrației publice. Astfel, atunci când Guvernul elaborează programul de guvernare, când îl supune Parlamentului spre aprobare și când prezintă acestuia proiectele de lege necesare realizării sale, dar și atunci când conduce administrația publică, el ni se înfățișează în ipostaza de autoritate a puterii executive. Dar, în împrejurările în care Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării, el se înfățișează ca o componentă a administrației publice centrale de specialitate.

Considerăm că aceleași argumente sunt valabile și în cazul instituției Președintelui României, care în calitate de șef al statului reprezintă, pe de o parte, o structură constitutivă a puterii executive, iar, pe de altă parte, atunci când acționează pentru punerea în executare a legii, devine o parte a administrației publice centrale de specialitate<sup>47</sup>.

47. Într-o altă opinie, administrația publică poate fi definită ca ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative autonome centrale, autorităților administrative autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice (A se vedea Antonie Iorgovan, *Drept administrativ*, vol. I, Editura Hercules, București, 1993, pp. 92-93.)

Putem conchide că, potrivit Constituției României, puterea executivă este formată instituțional din Președintele României și Guvern. Cu toate acestea, cele două componente constitutive ale puterii executive devin și componentele administrației publice în ipoteza când acționează ca factori care pun în aplicare legea, emițând acte de aplicare a acesteia pentru realizarea drepturilor individuale sau pentru realizarea serviciilor publice.

## CAPITOLUL II

### Controlul parlamentar – instrument de echilibru în funcționarea puterilor în stat

<i>Secțiunea 1 – Fundamentarea științifică a controlului parlamentar .....</i>	43
<i>Secțiunea 2 – Sfera controlului parlamentar .....</i>	60
<i>Secțiunea 3 – Formele controlului parlamentar și autoritățile publice asupra cărora se exercită .....</i>	68

## **SECȚIUNEA 1**

### **Fundamentarea științifică a controlului parlamentar**

Omul, ca ființă socială, prin activitatea sa complexă, urmărește în planul social realizarea unor scopuri privind satisfacerea trebuințelor sale materiale și spirituale, în concordanță cu cerințele vieții comunitare și exigențele progresului general al societății.

Din întreaga experiență social-istorică rezultă că activitatea de control, în general, este o constantă a spiritului pragmatic și rațional, care își propune prin operațiuni specifice, complexe și specializate, să verifice și să valorizeze efectele manifestărilor acțiunii umane la nivelul societății organizate.

Criteriile de evaluare a acțiunii specifice activității de control, în sens general, pot fi de natură etică, estetică, logică, juridică, politică, de eficiență economică, financiară, ecologică etc.

Dacă acțiunea umană a fost dintotdeauna, în mod inevitabil, comensurată și apreciată prin intermediul unor standarde și chiar judecați de valoare, ordinea științifică a acestei evaluări s-a produs mult mai târziu, și anume odată cu apariția teoriei

organizării și a științei conducerii. Henry Fayol este unul dintre cei care s-au consacrat studierii fenomenului social al organizării și controlului.

În concepția acestui autor, controlul reprezintă o componentă a procesului de conducere, alături de previziune, organizare, comandă și coordonare<sup>48</sup>.

Luther Gulick a elaborat cunoscuta formulă conceptuală „Posdcorb”, în cadrul căreia fiecare literă semnifică un element component al procesului de conducere, după cum urmează: planificare, organizare, personal, dirijare, coordonare, raportare și buget.

Așa cum se poate observa, în această concepție categoria de control nu mai apare ca un element distinct al conducerii, ci se constituie într-o entitate care vizează toate elementele organizării în procesul conducerii, fiind o componentă intrinsecă a acestuia<sup>49</sup>.

Perceperea cerințelor managementului în sfera administrației publice nu poate avea decât efecte pozitive. Prin asimilarea regulilor managementului, administrația publică este supusă exigențelor caracteristice economiei de piață, serviciile putând fi comparate cu cele ale administrației private, iar performanțele celor două tipuri de activitate pot oferi un cadru optim pentru satisfacerea cererii de servicii publice.

În activitatea autorităților publice statale, instituirea controlului este o necesitate imperioasă în evaluarea permanentă a modului în care opțiunea politică se convertește în decizie normativă și se aplică în practica vieții sociale imediate și de perspectivă. În acest sens, controlul parlamentar constituie o

48. A se vedea Henry Fayol, *General and industrial management*, Londra, Isaac Pitman & Sons, Ltd., 1949, p. 3.

49. A se vedea Luther Gulick, „Notes on the theory of organization”, în L. Gulick and Urwick, *Papers on the science of administration*, New York, 1937, p. 13.

dimensiune a procesului de conducere (activității decizionale) pe care îl realizează autoritatea publică supremă (Parlamentul) în orientările ei majore pentru atingerea unor scopuri programatice izvorâte din necesitățile sociale.

Prin intermediul controlului parlamentar pot fi identificate mecanisme de feed-back, prin care orientările generale ale practicii administrative și judecătorești pot fi corectate și puse în acord cu sensurile politice promovate de electorat, dându-se în acest mod expresie suveranității naționale.

Controlul parlamentar asupra Executivului și administrației publice reprezintă, în opinia noastră, operațiunea politico-juridică cea mai complexă și expresivă de aplicare a principiului funcțional al separației puterilor în stat.

Dacă Parlamentul este autoritatea deliberativă căreia îi revine în principal funcția legislativă, în mod necesar trebuie să se instituie în stat structuri care să pună în executare legea – autoritățile executive – și să se confere autorității legiuitoare controlul asupra modului în care se execută sau se organizează executarea legii.

Regulile și modalitățile exercitării controlului parlamentar au fost consacrate prin constituții, legi, regulamente, ordonanțe, decrete-lege și alte acte normative, fiecare din ele vizând necesitatea asigurării echilibrului puterilor (autorităților) în stat, în afara căruia democrația și apărarea drepturilor și libertăților individuale s-ar putea vedea amenințate de abuzuri.

Necesitatea controlului parlamentar asupra celor desemnați să realizeze politica națiunii derivă, în mod direct, din aplicarea mecanismului principiului separației puterilor în stat, cât și din principiul general al responsabilității sociale a celor care guvernează.

Din punct de vedere științific, separația puterilor în stat și controlul parlamentar asupra Executivului au un suport logic,

în virtutea căruia, acolo unde există trei entități concurente care acced spre supremație, în condițiile în care supremația uneia este exclusă, trebuie construite sisteme de ponderi și contraponderi care să oprească orice ascendență nepermisă a uneia din entități la supremație.

Rațional, lucrurile par a fi simple. Aplicarea lor în plan politic riscă să creeze însă, o serie nesfârșită de ecuații, care pot periclita echilibrul politic nu atât prin distribuirea competențelor între cele trei puteri (autorități), cât mai ales prin modul lor virtual de exercitare, care poate duce la impunerea autorității, într-o manieră nedemocratică, chiar despotică, prin asumarea de către o putere a unor categorii de competențe care aparțin altei puteri sau prin lipsa ori slăbirea capacității de replică a unei puteri la fenomenul exercitării atribuțiilor sale de către o altă autoritate publică.

În sfârșit, există și posibilitatea ca aceia interesați în exercitiul puterilor publice să nu reacționeze sau să nu poată reacționa la orice deteriorare a echilibrului puterilor (autorităților) în stat, ceea ce se poate datora unor cauze multiple. Între acestea, vom menționa inexistența cadrului instituțional necesar sau a normelor de procedură apte să asigure accesul la justiție, inclusiv a celor privitoare la justiția constituțională, precum și mentalitățile distorsionate ale celor care sunt chemați să facă din aplicarea legii un act de justiție etc.

Subsumarea idealurilor principiului separației puterilor în stat în exercitarea funcției de control parlamentar ilustrează că, până în prezent, pe plan teoretic, ascendența la bipolaritatea sau la multipolaritatea funcțiilor puterii legiuitoare determină o anumită configurație a controlului parlamentar asupra Executivului.

În literatura de specialitate, opiniile autorilor sunt împărțite. Jean Gicquel consemnează faptul că misiunea Parlamentului este duală, ea constând în exercitarea funcțiilor specifice regimului

reprezentativ, prima fiind cea de control a guvernământului și, cea de a doua, de a vota legea<sup>50</sup>.

În această opinie, funcția de control comportă o accepțiune mai largă, în conținutul ei înglobându-se informarea Parlamentului, prin declarații ale Guvernului, întrebări și interpelări ale parlamentarilor și activități ale comisiilor parlamentare.

Într-o altă opinie, deși precedentă celei enunțate, se pune în evidență nu atât o perspectivă teoretică asupra controlului parlamentar asupra Executivului, cât mai ales relația acestuia cu Parlamentul într-o epocă anterioară. Din acest punct de vedere, în 1975, Jacques Cadart nu vorbește de o funcție de control a Parlamentului asupra Executivului, ci de raporturile dintre Parlament și Executiv și, în cadrul acestora, de mijloacele de acțiune ale Parlamentului asupra Guvernului și Președintelui, în interiorul cărora distingem responsabilitatea politică a Guvernului – moțiunea de cenzură, răspunderea politică individuală a miniștrilor, întrebările adresate membrilor Guvernului, petițiile, rolul Ombudsmanului (*mediatour*), răspunderea penală a Președintelui Republicii pentru înaltă trădare și a membrilor Guvernului (stare de război, stare de asediu, mobilizare etc.), comisiile de anchetă și de control<sup>51</sup>.

Potrivit unei alte concepții, se apreciază că activitatea de control parlamentar este restrânsă la informarea parlamentară pe calea informării individuale a parlamentarilor prin întrebări și sarcini personale încredințate unor parlamentari; pe calea informării colective a Parlamentului; prin informarea de către comisiile parlamentare; comunicări sau mesaje ale Executivului.

În această viziune, funcția de control sau unele din atributele sale sunt absorbite de către Parlament în funcția legislativă ori

50. A se vedea Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 1995, pp. 703 și urm.

51. A se vedea Jacques Cadart, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, LGDJ, 1975, pp. 920-953.

într-o așa-numită funcție parlamentară de orientare și autorizare. Această ultimă funcție încorporează examinarea petițiilor, declarațiile Guvernului, urmate de dezbateri și de orientări ale funcțiunii guvernamentale, precum și autorizările parlamentare privitoare la legile financiare, autorizarea ori declanșarea stării de război sau a stării de asediu, starea de urgență, autorizarea ratificării tratatelor internaționale<sup>52</sup>.

În România, pornindu-se de la modelele constituționale tradiționale și de la prevederile noii Legi fundamentale, se admite că distribuirea competenței Parlamentului se împarte între funcția de legiferare, cea de alegere, formare, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice, funcția de control și funcția de conducere în politica externă. Funcția de control se referă, în principiu, la întreaga activitate statală și la toate autoritățile publice, concretizându-se prin mijloace și procedee adecvate.

Controlul parlamentar privește îndeosebi activitatea Executivului, realizându-se, în forme specifice, pe calea întrebărilor, interpelărilor, anchetei parlamentare și moțiunii de cenzură, dar și pe calea competenței legislative a Parlamentului, ipoteză în care poate obliga Guvernul să se explice asupra politicii pe care vrea să o promoveze printr-un proiect de lege și asupra soluțiilor pe care le preconizează. În acest sens, funcția de control parlamentar are o extensiune generală și ea reprezintă o modalitate de dezbatere publică a unor aspecte ce interesează în mod deosebit politica națională<sup>53</sup>.

În lucrarea *Drept parlamentar*, autorii concep exercitarea funcției de control sub următoarele forme și procedee: „a) dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe prezentate Parlamen-

52. A se vedea Charles Debbsch, Jean-Marie Pontier, Jacques Bourdon, Jean-Claude Ricci, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 3<sup>e</sup> édition, Economica, Paris, 1990, pp. 917 și urm.

53. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *Drept parlamentar*, Gramar, București, 1994, pp. 147-148.

tului; b) comisii parlamentare; c) întrebări și interpelări; d) dreptul deputaților și senatorilor de a cere și obține informațiile necesare; e) rezolvarea petițiilor cetățenilor<sup>54</sup>.

Profesorul Ion Deleanu distinge un sistem de funcții ale Parlamentului, în cadrul acestuia existând o funcție de informare, o funcție de control cu sancțiunile complementare și o funcție deliberativă<sup>55</sup>.

Așa cum se poate observa din concepțiile înfățișate, afirmate în literatura de specialitate, fundamentarea, dimensiunea, formele și profunzimea controlului parlamentar nu numai că diferă de la un autor la altul, dar, chiar în același sistem parlamentar, accepțiunea sa este diferențiată.

Fără îndoială că fundamentarea științifică a controlului parlamentar asupra activității executive nu poate fi făcută în afara observării funcțiilor Executivului și a conținutului acestora. La rândul ei, determinarea funcțiilor Executivului nu poate face abstracție de natura și rolul puterii executive în cadrul sistemului organizării autorităților statale.

În acest context, putem afirma că fundamentul funcției de control îl constituie în mod cumulativ exigențele principiului separației puterilor în stat, caracterul de autoritate reprezentativă al Parlamentului, dispozițiile Legii fundamentale, precum și contractul de guvernare care presupune platforma politică a Executivului și principiul responsabilității guvernamentale, element definitoriu al regimului parlamentar.

Construcțiile doctrinare ale statelor moderne admit însă că separația puterilor în stat nu poate fi absolută, că trecerea de la absolutismul monarhic la democrație nu presupune o ruptură între puteri și nici delimitarea exclusivă a acestora. Așa cum realitatea o atestă, modul de aplicare a principiului separației

54. *Ibidem*, pp. 147-148.

55. A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, pp. 210-329.

puterilor în stat nu numai că stă la baza definirii sistemelor politice contemporane, dar și valorizează gradele diferite de separare a puterilor în stat, demarcând nivelurile specifice între separația rigidă, cooperarea și echilibrul puterilor, asimetria acestora ori confuziunea puterilor.

Din acest punct de vedere, regimurile politice își găsesc puncte de sprijin diferite, cele democratice având la bază concepția politico-juridică a separației, mai mult sau mai puțin accentuată, și cele autoritare sau totalitare, unde confuziunea puterilor este dominantă ori se transformă în unicitate a puterii.

Așa cum precizează profesorul Ioan Muraru, „teoria separației puterilor a avut un rol aparte, poate decisiv în promovarea sistemului reprezentativ, adică în valorificarea democratică a relației dintre deținătorul suveran al puterii (poporul, națiunea) și organizarea statală a puterii politice, în căutarea, în chiar organizarea și funcționarea puterii, a garanțiilor exercitării drepturilor omului și cetățeanului”<sup>56</sup>.

În perimetrul complex al teoriei separației puterilor în stat, se fundamentează conceptul și realitatea controlului parlamentar asupra Executivului. Prin intermediul acestei scheme teoretice cu profunde implicații practice, se instituie ponderi și contraponderi în raporturile dintre puterile (autoritățile) statale sau se construiesc obstacole care să determine fiecare putere (autoritate) să se limiteze la exercitarea constituțională ori legală a competențelor sale, fără a se substitui și fără a recurge la imixtiuni în sfera altei puteri statale.

Principiul separației puterilor în stat nu se manifestă pur și simplu în separarea puterilor cât, mai ales, în faptul că, o dată puterile (autoritățile) fiind configurate, excesele sau tendințele absolutiste ale unei puteri trebuie oprite prin acțiunea celorlalte puteri (*il faut que le pouvoir arrête le pouvoir*).

56. Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ediția a VI-a, Editura Actami, București, 1995, pp. 6-7.

Această idee rațională stă la baza controlului parlamentar asupra Executivului și a influenței Executivului asupra Parlamentului. Pe un asemenea fond de exigențe se realizează echilibrul dinamic între cele două puteri, mijloacele principale care condiționează acest echilibru, întemeiat pe exercitarea suveranității naționale de către popor, constituindu-le dreptul Executivului de a dizolva Parlamentul și vocația Parlamentului de a acorda încredere Guvernului și de a o retrage atunci când evoluția sa contravine intereselor naționale și ale electoratului.

Crearea pe această cale a echilibrului puterilor în stat implică existența unor tensiuni politice care sunt accentuate ori atenuate printr-o diversitate de mijloace de interacțiune între Legislativ și Executiv, mijloace care diferă de la un sistem politic la altul. Evoluția acestor puteri – Legislativ și Executiv –, a interdependenței lor a cunoscut de-a lungul istoriei diverse fluctuații, generate de factori mai mult sau mai puțin obiectivi ai evoluției națiunilor<sup>57</sup>.

57. „Astfel, încă de prin anii '30, executivul a cunoscut o netă întărire, ca urmare a diversității și multiplicității vocațiilor sale. Pe lângă misiunea de a exercita conducerea în sectoare vitale ale societății, el s-a văzut nevoit să facă față organizării dezvoltării economice și sociale a țărilor, prin acțiuni prompte și directe pe care parlamentul nu avea cum să le păstreze în atenția și supravegherea sa permanentă și competentă. Epoca pe care o trăim este o epocă a eficacității, a realizărilor concrete, pentru că, în pragmatismul sfârșitului de mileniu actual, opinia publică așteaptă mai curând rezultate palpabile decât discursuri și acest lucru, după cum spune un autor, «... favorizează executivul care acționează, în raport cu legislativul, care deliberază» (Ph. Parini, *Régimes politiques contemporaines*, Paris, Ed. Masson, 1991, p. 143). În aceste condiții, legislativul trece într-un plan secund în raporturile cu executivul. Legislativul și-a pierdut progresiv poziția privilegiată, aceasta și pentru că marile probleme ale conducerii statelor au căpătat un grad sporit de tehnicitate care a favorizat ascensiunea tehnocraților, scăderea valorii dezbaterilor politice din Adunări, la care se adaugă în numeroase țări efectele parlamentarismului majoritar – unii autori vorbind chiar de faptul că adevărata separație a puterilor nu este între legislativ și executiv, ci între partidul majoritar și guvernul provenit din sânul său, pe de o parte, și opoziție, având alături o parte a mass-mediei și societății civile, pe de altă parte.

Autorii lucrării *Drept parlamentar* aprofundează fundamentarea controlului parlamentar, pornind de la principiul separației puterilor în stat, și arată că funcția de control parlamentar este o consecință nemijlocită a principiului reprezentării.

Dar chiar dacă această ipoteză își are argumentele ei, nu este mai puțin adevărat că absolutizarea acestora poate conduce la concluzii pripite. Motivul îl constituie faptul că «...un guvern, chiar legat de majoritatea sa printr-o apartenență partizană este rareori asigurat de o susținere necondiționată și aproape inevitabil vor apărea tendințe și conflicte, din când în când, care riscă să devină mai frecvente și mai grave dacă este vorba de majorități de coaliție». Așa că, pe alte căi se poate ajunge, în fapt, la reconstituirea aceluiași echilibru, dar nu pe plan instituțional, ci pe plan politic, funcție de rolul și importanța partidelor politice, a solidarității alianțelor sau omogenitatea partidelor majoritare, facționismul partidului liberal-democrat japonez fiind un exemplu edificator în acest sens, ca și partidocrația italiană.

Dar, în același timp, realizarea prerogativelor legislativului apare incontestabil în declin, cel puțin în comparație cu perioada de început a regimurilor parlamentare. Astfel, funcția de adoptare a legilor este direct afectată de ponderea covârșitoare a proiectelor legislative guvernamentale, votarea unor legi de proveniență parlamentară având un caracter, dacă nu marginal, cel puțin secundar. Apoi, în unele regimuri politice, este restrâns chiar dreptul parlamentului de a adopta norme cu caracter primar, în toate domeniile activității economice și sociale, și acest lucru afectează însuși prestigiul legii, apărând o «concurență» legislativă între Parlament și Guvern.

Este, în acest sens, semnificativă concluzia trasă de Comitetul Consultativ pentru revizuirea Constituției franceze («al celor 16 înțelepți»), în raportul înaintat Președintelui Mitterand, la 15 februarie 1993, și potrivit căreia Adunarea Națională a ajuns într-o situație de subordonare excesivă în raport de puterea executivă, iar Parlamentul și-a văzut redus, în parte, prestigiul său și încrederea în el însuși. La toate acestea se adaugă controlul procedurilor parlamentare de către executiv, delegările legislative, devenite pe alocuri cronice, dificultățile de documentare ale parlamentarilor în multe țări cu privire la aspectele de ordin tehnic ale proiectelor legislative, infinit mai bine aprofundate de mecanismele și resursele guvernamentale.

Cât despre funcția de control politic, același «imperialism» majoritar îi îngreșește atât întinderea, cât și, uneori, eficacitatea. Dacă în ceea ce privește regimul prezidențial, controlul Executivului rămâne esențial, fiind un element definitoriu al sistemului de contraponderi proprii acestui tip de regim politic, în cel parlamentar lucrurile nu stau la fel. Dar aceasta nu înseamnă că parlamentele devin inutile. El își păstrează valoarea lor de «soclu al vieții democratice» al unei națiuni, în sensul că pot reprezenta

Deputații și senatorii, fiind reprezentanți ai națiunii, au nu numai dreptul, dar și obligația, în virtutea mandatului reprezentativ, de a controla afacerile publice, care, prin natura lor, sunt legate de asigurarea binelui public și de apărarea interesului național. Datorită acestor motive, în orice parlament democratic, controlul Executivului și al vieții social-politice, în general, constituie o prerogativă esențială<sup>58</sup>.

Așa cum se poate desprinde din această opinie, fundamentarea controlului parlamentar pune în prim plan ideea de democrație, acesteia fiindu-i asociate puterea poporului și suveranitatea națională, alegerea reprezentanților deținătorului suveran al puterii și îndrituirea acestora de a exercita un control nu numai asupra Executivului, ci și asupra altor activități, ce se află sub imperativul binelui public și al interesului național.

Este interesant să subliniem că dreptul de a exercita controlul este circumscris mandatului reprezentativ, în virtutea căruia, deputații și senatorii acționează în numele poporului și nu se supun unor împuterniciri electorale ori de partid predeterminate.

Justificarea teoretică și practică a controlului parlamentar pe fundamentul reprezentării democratice își găsește o deplină confirmare în diversitatea sistemelor politice.

Astfel, în sistemul politic american, denumit și *sistem prezidențial*, bazat pe o separație netă, rigidă a puterilor, nu putem

o tribună liberă pentru opoziție, care poate astfel informa opinia publică despre programul său, limitele și erorile acțiunii guvernamentale. Pe scurt, amenajarea exercitării controlului parlamentar, concomitent cu asigurarea unui statut adecvat unei societăți democratice, pentru opoziție, este de natură a întări rolul legislativului și nu este multă exagerare în ideea că, în societățile contemporane, astăzi, funcția de control este cel puțin la fel de însemnată ca și cea de legiferare, mai ales prin varietatea și suplețea ei" (A se vedea Florin Vasilescu, *Considerații privind controlul parlamentar în dreptul comparat*, în „Studii de drept românesc”, Editura Academiei, Serie nouă, nr. 1-2, 1996, p. 115).

58. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, pp. 249 și urm.

vorbi de existența unei plenipotențe a controlului parlamentar asupra Executivului. Constituția SUA consacră o structură a Executivului, monocratică și monistă, care constă în exercițiul puterii de către un președinte și o administrație publică subordonată acestuia, fără a se constitui un guvern responsabil în fața Parlamentului, respectiv a Congresului SUA. Potrivit art. 2 al Constituției SUA, puterea executivă aparține, în acest stat federal, Președintelui Statelor Unite ale Americii.

Pornind de la modul specific de desemnare a Președintelui SUA, prin votul indirect al națiunii americane, dar, mai ales, de la personalitatea președinților, putem spune că posibilitatea Parlamentului de a exercita un control asupra Președintelui se restrânge la aspecte de importanță mai redusă (aprobarea unor numiri în funcții, controlul unor prerogative de politică externă, vetoul ce poate fi opus unor legi ș.a.)<sup>59</sup>. În nici un caz în acest sistem sancțiunile nu pot duce la demisia Executivului și nici la dizolvarea Parlamentului<sup>60</sup>.

Există și regimuri prezidențiale moniste, în care Executivul este alcătuit din Președintele republicii și Guvern. Coexistența Președintelui și a Guvernului în astfel de regimuri prezidențiale nu modifică natura lor monistă, datorită rolului fundamental al șefului Executivului în structurarea și funcționarea acestuia. Astfel de regimuri politice, instaurate în unele state ale Americii de Sud, au penetrat și în țările Europei Centrale și de Est, exemplele cele mai edificatoare fiind Rusia și Belarus<sup>61</sup>.

Supunerea Executivului controlului parlamentar cunoaște forme distincte în regimurile bazate pe un Executiv dualist. În opinia lui Philippe Parini, Executivul dualist este o construcție

specifică regimurilor parlamentare. În aceste regimuri politice, funcția executivă în stat este încredințată unor entități de sine stătătoare, ele având nu numai denumiri diferite (șef de stat, Guvern), dar și legitimări diferite, precum și prerogative pe care le exercită în mod autonom, fiecare asumându-și o anumită responsabilitate politică și juridică în exercitarea funcțiilor. În sistemul executiv dualist prezidează regula potrivit căreia șeful statului este o instituție unipersonală (monarhică sau prezidențială), care se completează cu un organ colegial, a cărui componență este de sorginte politică, adeseori parlamentară, și care are atribuții proprii, distincte de ale șefului de stat, ceea ce îi atrage și răspunderi corespunzătoare.

În aceste tipuri de regimuri politice, controlul parlamentar asupra Executivului îmbracă forme specifice de la un stat la altul, care pun accentul pe relația cu șeful statului, pe cea cu Guvernul sau pe ambele componente ale Executivului.

Valorificarea raporturilor dintre Parlament și Executiv, în acest tip de regim politic, comportă situații diferite de la o țară la alta, în funcție de posibilitatea constituțională a antrenării răspunderii juridice a șefului statului în fața Parlamentului. Din acest punct de vedere, pot fi deosebite două situații:

- a) șeful statului nu este responsabil în fața Parlamentului;
- b) șeful statului și Guvernul sunt responsabili în fața Parlamentului.

Prima situație este specifică sistemelor monarhice, care nu admit răspunderea șefului de stat față de Parlament, aceasta fiind asumată de Guvern în orice situație.

Cea de a doua situație este specifică sistemelor politice în care șeful de stat este ales prin vot direct sau indirect, ceea ce atrage nu numai asumarea de către acesta a unor atribuții directe, dar și a unor răspunderi privitoare la modul în care funcționează relația dintre șeful statului și Guvern.

59. A se vedea Joy M. Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, The Dorsey Press, 1988, pp. 208 și urm.

60. A se vedea C. Herman Prichett, *The American Constitutional System*, McGraw-Hill Company, New-York, 1976, pp. 43 și urm.

61. A se vedea Ioan Vida, *op. cit.*, pp. 33-34.

*În regimurile parlamentare, regimuri în care șeful statului este ales de către Parlament, introducerea răspunderii politice și juridice față de Parlament este des întâlnită, pornindu-se de la principiul conform căruia cel care alege sau acordă încredere este oricând abilitat, prin rațiunea simetriei, să-și retragă votul anterior.*

Din acest punct de vedere, regimurile politice parlamentare nu sunt întotdeauna receptive la regulile Executivului dualist. Sub acest aspect, în Germania, putem constata că, deși puterea executivă federală este supusă regulilor regimului parlamentar, concentrarea puterii executive în mâna Cancelarului reprezintă trăsătura definitorie a sistemului. Președintele Republicii Federale Germania numește în anumite funcții publice, reprezintă republica pe plan internațional, încheie tratate, acreditează și primește trimiși diplomatici, numește și revocă din funcție judecători, dar Cancelarul este cel care stabilește liniile politicii interne și externe, el își asumă răspunderea politică, dar are și dreptul de a solicita Președintelui dizolvarea Bundestagului.

Mai mult, exercitarea controlului asupra Executivului, în această țară, cunoaște o expresie distinctivă. Pe lângă faptul că Președintele Republicii este neresponsabil, în sens constituțional, în fața Parlamentului, demiterea Cancelarului, care antrenează destituirea Guvernului, este supusă unor reguli speciale, care validează așa-numita moțiune de cenzură constructivă. În virtutea acestor reguli, Bundestagul nu poate demite Cancelarul decât dacă acceptă un succesor al acestuia, cu o majoritate absolută de voturi. În cazul în care o moțiune de neîncredere în Cancelar este respinsă, Președintele Republicii poate, la propunerea Cancelarului, să dizolve Bundestagul, asigurând pe această cale reluarea funcționalității Executivului, pe baza consultării corpului electoral.

În sistemul politic italian, relația dintre Parlament și Executivul bicefal cunoaște și ea elemente specifice. În acest stat,

Executivul are puternice conotații dualiste. Astfel, Președintele Republicii este ales de Parlament, în ședința comună a celor două Camere, la care mai participă și trei reprezentanți ai fiecărei regiuni, aleși de consiliul regional, cu asigurarea reprezentării minorităților din acest consiliu. Pentru alegerea Președintelui Republicii, în primele trei tururi de scrutin este necesară o majoritate calificată de două treimi, iar la următoarele, de o majoritate absolută<sup>62</sup>.

Constituția Italiei prevede că Președintele este șeful statului și, în această calitate, el este cel care aprobă trimiterea unui proiect de lege uneia sau alteia dintre Camere. Guvernul nu poate prezenta Parlamentului un proiect de lege în afara aprobării Președintelui Republicii. De asemenea, Președintele numește funcționarii publici, în condițiile legii, are comanda forțelor armate, prezidează Consiliul Suprem de Apărare. Responsabilitatea Președintelui Republicii revine Guvernului, prin obligativitatea contrasemnării actelor prezidențiale de către miniștri, care le propun și pe care și le asumă.

Elemente distincte referitoare la controlul parlamentar se constată în regimurile semiprezidențiale sau în regimurile mixte, cum mai sunt acestea denumite, ori regimurile politice care, deși se nasc pe baze specifice regimurilor parlamentare, admit ca alegerea șefului de stat să se facă prin vot universal. Exemplul cel mai edificator l-a dat Franța în 1958, el fiind imitat în alte state europene și de pe alte continente.

*Regimul semiprezidențial sau mixt* este un regim în care Executivul dualist se manifestă în plenitudinea disponibilităților sale. În acest regim, două autorități publice sunt alese prin vot universal, egal, direct și secret. Președintele Republicii și Parlamentul au aceeași legitimitate, iar Guvernul este de emanație parlamentară.

62. Actualul Președinte al Italiei, A. Scalfaro, a fost ales în al optsprezecelea tur de scrutin.

Acest tip de regim politic creează un sistem de relații specifice între șeful statului, Guvern și Parlament. În cadrul respectivelor relații, apare în prim plan responsabilitatea Președintelui Republicii față de Parlament, care are dreptul de a-l suspenda din funcție ori de a-l trimite în judecată pentru înaltă trădare. Pe de altă parte, controlul parlamentar, în acest tip de Executiv dualist, îmbracă forme distinctive, în funcție de configurația politică a Parlamentului și de susținerea electorală a Președintelui. Regulile specifice regimului parlamentar funcționează și în acest sistem (contrasemnarea actelor Președintelui, moțiunea de cenzură etc.), dar elementul nou care apare îl constituie instituirea răspunderii politice a șefului statului față de Parlament, element greu decelabil în Executivul monist și chiar în cel dualist din regimurile parlamentare ori prezidențiale.

O altă problemă se poate pune cu privire la natura controlului parlamentar în regimul elvețian, regim supranumit *regim de adunare*, prin notele specifice care îl diferențiază de regimurile prezidențiale, parlamentare ori semiprezidențiale.

În acest regim politic, raporturile dintre Parlament și Executiv sunt liniare, preeminența Parlamentului fiind un factor determinant. Ca atare, Parlamentul elvețian nu are nici un obstacol în exercitarea controlului asupra autorităților executive, acestea fiind propria sa emanație.

O expresie deosebită a monocrației o reprezintă exemplul României interbelice, a cărei Constituție din anul 1923 statua principiile irevocabilității și inviolabilității șefului statului. Astfel, în virtutea art. 87, „Persoana Regelui este inviolabilă. Miniștrii lui sunt răspunzători. Nici un act al Regelui nu poate avea tărie, dacă nu va fi contrasemnat de un ministru care, prin aceasta chiar, devine răspunzător de acel act”.

Profesorul Paul Negulescu preciza, în acest sens, că monarhiile sunt supuse principiilor irevocabilității și inviolabilității. Conform acestei opinii, principiul irevocabilității rezidă în calitatea

ereditară a monarhului, calitate care este indiscutabilă. Atributul inviolabilității comportă unele nuanțări interesante, pe care profesorul Paul Negulescu le reliefează.

În viziunea distinsului constituționalist, conținutul art. 87 din Constituție se instituie într-un simbol emblematic al neresponsabilității (juridice și chiar politice) monarhice. În aceeași optică, inviolabilitatea monarhului derivă din vechiul drept, când puterea absolută a acestuia era fundamentată pe confuziunea puterilor în persoana regelui<sup>63</sup>.

Spre deosebire de rege, președintele de republică, în termenii dreptului constituțional, este supus principiului responsabilității.

63. A se vedea Paul Negulescu, *Curs de drept constituțional român*, București, 1927, pp. 426 și urm.

## SECȚIUNEA 2

## Sfera controlului parlamentar

În marea majoritate a statelor, controlul parlamentar are ca obiect de acțiune domeniul Executivului, dispozițiile constituționale prevăzând, în acest sens, obligația acestuia de a-și justifica și motiva actele și faptele pe care le exercită asupra gestiunii pe care o realizează, prezentând Parlamentului, la anumite intervale de timp, rapoarte și informări privind modul în care își îndeplinește sarcinile.

În unele state, Guvernul „dă seamă” de activitatea sa o dată pe an, fie cu prilejul prezentării bugetului, fie prin alte măsuri, menite să garanteze buna gestiune financiară. În Germania, de exemplu, Guvernul federal prezintă Parlamentului spre aprobare un raport anual cu privire la buget. În Belgia, Guvernul prezintă un proiect de lege cu privire la execuția bugetară la sfârșitul fiecărui an financiar. În acest stat, bugetele organismelor politice figurează în cele ale ministerelor tutelare, controlul asupra utilizării sumelor de bani în cauză realizându-se pe căile obișnuite ale controlului parlamentar (interpelări, întrebări, dezbateri ale problemelor bugetare etc.).

În Franța, Guvernul prezintă Parlamentului, la sfârșitul fiecărui an financiar, un proiect de lege privitor la execuția bugetului anului anterior. În cadrul comisiilor permanente, mai mult de 40 de raportori speciali controlează utilizarea creditelor bugetare și prezentarea rapoartelor anuale. Curtea de Conturi prezintă Adunării Naționale un raport anual asupra execuției bugetare și poate efectua anchete specifice la cererea uneia dintre comisiile de finanțe.

În Israel, raportul Guvernului asupra conturilor publice este supus anual aprobării Knesset-ului. Întreprinderile de stat, la care statul deține o participare de orice fel, sunt supuse verifi-

cării conturilor prin intermediul unui controlor de stat. În același timp, respectivele întreprinderi se află sub autoritatea unui minister și, pe această cale, constituie subiect al controlului parlamentar exercitat de către Knesset.

În Italia, în luna iunie, Guvernul prezintă raportul său anual în fața Parlamentului. În ceea ce privește controlul asupra întreprinderilor publice, acesta se realizează prin intermediul comisiilor competente, care recurg la audieri, interpelări etc.<sup>64</sup>.

După cum se poate observa, controlul parlamentar are ca o componentă importantă administrarea banilor publici, în această materie întinderea controlului mergând de la utilizarea conturilor bugetare de către Parlament până la ultima verigă bugetară, în mecanismul lor intrând nu numai instituțiile publice, dar și întreprinderile la care statul este acționar.

În formula controlului parlamentar în această materie, sunt cuprinse formele clasice al controlului asupra Executivului, dar în articularea mecanismului sunt introduse și organisme specifice, cum ar fi Curtea de Conturi sau o altă instituție similară acesteia (controlorul de stat), care se află în raporturi distincte cu Parlamentul și cu comisiile permanente ale acestuia.

Referitor la execuția bugetului național și a utilizării banilor publici, nu există nici un dubiu privitor la supunerea acestor activități controlului parlamentar. Dar sfera controlului parlamentar nu se limitează la domeniul precizat. Ea se extinde, așa cum este firesc, și la derularea altor activități de importanță națională, mai ales a acelor care dau expresie suveranității naționale și care fac din Parlament nu numai exponentul voinței generale a poporului, dar și instrumentul prin care titularul suveran al puterii de stat controlează modul în care deciziile ce exprimă această voință sunt duse la îndeplinire. Din punctul

64. A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlementaire, 1985, pp. 1365 și urm.

de vedere menționat, putem sesiza că obiectul controlului parlamentar este format din ansamblul activităților care concurează la realizarea programelor de guvernare, la transpunerea în realitate a politicii generale a statului, la supravegherea administrației publice de aplicare concretă a legii și de realizare a serviciilor publice, la respectarea drepturilor și libertăților individuale, la denunțarea și reprimarea abuzurilor și a nedreptăților.

Din cele de preced, se poate constata, fără echivoc, faptul că pârghia controlului parlamentar, sub aspect instituțional, se extinde, în primul rând, asupra domeniului Executivului, atinând dimensiuni și intensități diferite asupra componentelor acestuia, în funcție de natura regimului politic.

Controlul exercitat asupra șefului de stat cunoaște deosebiri în funcție de forma de stat – monarhică sau republicană. Controlul asupra Guvernului este coloana vertebrală a regimurilor politice bazate pe principiul separației puterilor în stat, înregistrându-se deosebiri notabile cu privire la gradul de extensie al controlului parlamentar asupra administrației publice.

Așa cum s-a remarcat în literatura de specialitate, controlul parlamentar a evoluat în strânsă legătură cu caracterul democratic al regimului politic. El s-a diversificat, cuprinzând fațete noi, dintre care cele mai recente sunt legate de analiza eficienței legii. Este o modalitate de control ce are în vedere nu numai dacă legea a fost corect aplicată, ci și dacă, astfel aplicată, și-a dovedit eficiența, adică un control al Parlamentului în sensul unei bucle de „feed-back” asupra influenței efective a propriei opere. El nu are în vedere numai legile adoptate de Parlamentul actual, ci și cele ale Parlamentului precedent, deoarece „legile rămân în vigoare cât timp sunt conforme cu legiuitorul actual, care oricând, dacă nu ar fi așa, le poate abroga”<sup>65</sup>.

65. Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 249.

În această perspectivă, controlul parlamentar este un control de legalitate. El se adresează tuturor celor care au obligația de a respecta și pune în aplicare legea. Totodată, controlul parlamentar este și un control politic, ceea ce îl transformă într-un control de oportunitate.

În derularea controlului de legalitate sunt puse în evidență nu atât elementele care au determinat o anumită configurare a voinței legiuitorului la un moment dat al reprezentării sale de către un anumit parlament, cât mai ales confruntarea acestei voințe generale exprimate cu momentele ulterioare ale evoluției sociale, cu realitățile economice și sociale. Sub acest aspect se poate institui o responsabilitate politică a Parlamentului în fața corpului electoral, nu numai cu privire la conținutul legilor pe care le adoptă, dar și asupra ansamblului legislației, în întregul său, aceasta condiționând statutul fiecărui membru al societății.

Din cele examinate mai sus se desprinde și concluzia potrivit căreia controlul parlamentar este un control ale cărui granițe nu pot fi restrânse. Voința Parlamentului de a controla unul sau altul din sectoarele ori activitățile în care acționează legea este, în principiu, nelimitată, singurele restricții admise fiind cele privitoare la modalitățile, formele, mijloacele și metodele de intervenție parlamentară, acestea cunoscând manifestări diferite, după cum este vorba de puterea executivă, de puterea judecătorească sau de alte activități economico-sociale ce pot intra în sfera interesului național.

O altă trăsătură a controlului parlamentar constă în caracterul posterior al acestuia<sup>66</sup>.

66. Mihai Constantinescu și Ioan Muraru notează că reținerea caracterului posterior al controlului parlamentar este legată de aplicarea corectă a principiului separației puterilor în stat. „Principiul separației în exercitarea puterii se opune concepției potrivit căreia controlul parlamentar ar rezulta din poziția ierarhic superioară a Parlamentului față de celelalte autorități. O asemenea concepție este proprie numai regimurilor politice

Se poate observa deci că, independent de nuanțele care există în diferite sisteme politice, Parlamentul are un rol covârșitor în viața politică a unui stat, fapt ce determină amplitudinea controlului exercitat de către acesta nu numai asupra desfășurării activității în diferite domenii, dar și asupra autorităților publice, ca și asupra domeniului privat al statului. După cum apreciază profesorul Ioan Muraru, controlul parlamentar este necesar și deplin. „El este necesar deoarece Parlamentul ca organ de stat căruia poporul îi delegă funcția deliberativă, trebuie să constate, direct, cum sunt respectate și aplicate Constituția și legile, cum autoritățile statale își realizează rolul ce-l au în mecanismul statal. Controlul exercitat de Parlament este un control deplin”<sup>67</sup>.

Caracterul deplin al controlului derivă din faptul că „el se întinde asupra întregii activități desfășurate potrivit Constituției și legilor, având dreptul de a anula acte ilegale, de a revoca organe de stat sau înalți funcționari a căror activitate este nesatisfăcătoare”<sup>68</sup>. În aceeași opinie, controlul parlamentar este diferențiat, în sensul că natura activității controlate, ca și poziția în sistemul statal a autorității controlate determină utilizarea unor forme și mijloace de control specifice.

bazate pe principiul unicității puterii sau, într-o oarecare măsură, regimului politic de adunare, în cadrul căruia există o confuzie a puterilor în favoarea Parlamentului. Într-un regim autentic parlamentar, echilibrul puterilor este astfel asigurat încât să permită acțiunea reciprocă a autorităților publice, una față de alta, fără ca, în cadrul acestei colaborări necesare, o autoritate să-și subordoneze pe alta, fiind antinomic cu acel climat de atotputernicie ce incită ca la orice ocazie una din autorități să-și revendice hegemonia. De aceea, în condițiile unui regim de separație, echilibru și colaborare a autorităților publice în exercitarea puterii, legitimarea controlului parlamentar nu poate rezulta decât din exigențele mandatului reprezentativ, în temeiul căruia parlamentarii sunt în serviciul poporului” (Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 249).

67. Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 114.

68. *Ibidem*, p. 114.

Pentru determinarea sferei controlului parlamentar, profesorul Ioan Muraru recurge la o dublă determinare: la activitățile ce pot fi controlate de Parlament și la instituțiile care pot fi subiecte ale controlului parlamentar. Sub acest aspect, „controlul parlamentar cuprinde activități, organe de stat, acte normative etc. El se exercită de către întregul Parlament, fie de una din Camerele sale (în sistemul bicameral), fie prin alte mijloace și forme de control”<sup>69</sup>.

Acceptarea caracterului necesar și deplin al controlului parlamentar nu înseamnă însă manifestarea nelimitată, discreționară, a acestuia. Așa cum precizează autorii lucrării *Drept parlamentar*, controlul „se exercită în cadrul general al competenței constituționale a Parlamentului, deci cu respectarea regimului de separație a autorităților publice în exercitarea statală a puterii. De aceea, Parlamentul nu se poate substitui controlului exercitat de diferite autorități ale administrației publice, activității de control exercitate de Guvern și nici nu se poate pronunța asupra responsabilității civile, penale, contravenționale etc. a unei persoane, adică nu se poate substitui atribuțiilor unei instanțe judecătorești”<sup>70</sup>.

Se poate deduce din cele prezentate că exercitarea controlului parlamentar reprezintă o funcție fundamentală a Parlamentului. Ea se extinde asupra autorităților publice și asupra activităților private ale statului și privește acele acțiuni care cad sub incidența Constituției și legilor adoptate de către Parlament. În activitatea de control, Parlamentul nu se substituie autorităților pe care le controlează, ci verifică dacă acestea își îndeplinesc atribuțiile legale, în limitele legii, pentru transpunerea în practică a cerințelor statului de drept, în scopul realizării politicii generale a statului și pentru afirmarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

69. *Ibidem*, pp. 114 și urm.

70. Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 148.

Trebuie să remarcăm faptul că mutațiile produse în Europa în ultima vreme au determinat o creștere a rolului parlamentelor în viața politică a statelor europene, în special cele din Europa Centrală și de Est, legitimitatea acestora fiind singura în măsură să justifice luarea unor măsuri radicale în procesul tranziției de la economia supercentralizată la economia de piață.

Ca atare, încă din anul 1983, o serie de reuniuni europene au fost consacrate democrației parlamentare, în cadrul cărora au fost operate revizuri importante, de ordin conceptual și practic, cu privire la organizarea și funcționarea controlului parlamentar. Astfel, la prima conferință de la Strasbourg, consacrată democrației parlamentare, a fost elaborat „Consensul de la Strasbourg”. Potrivit acestui document, protecția libertății și demnității persoanei umane trebuie să se asigure prin dreptul cetățeanului de a alege și de revoca guvernării prin vot universal și secret, prin responsabilitatea Executivului în fața reprezentanților aleși ai poporului și prin dreptul și datoria celor aleși de a reglementa viața în comun prin legi și de a controla Executivul.

Același document proclamă că democrația înseamnă o societate deschisă, în care statul își trage întreaga sa putere de la popor, ceea ce implică dreptul fiecăruia de a-și exercita drepturile și libertățile fundamentale<sup>71</sup>.

Cea de-a doua Conferință de la Strasbourg, din 28-30 septembrie 1987, reafirmând valabilitatea „Consensului de la Strasbourg”, a permis unor reprezentanți ai statelor participante să definească răspunderea care revine parlamentarilor, pornind de la faptul că în luarea deciziilor politice ei trebuie să funcționeze ca un seismograf al intereselor și aspirațiilor populației și ca un agent care acoperă în întregime acțiunile de punere în

71. Vezi *Le consensus de Strasbourg*, in „Revue Universelle des Droits de l'Homme”, vol. I, 1989, p. 393.

practică a acestora<sup>72</sup>. De asemenea, s-a relevat că una din problemele pe care urmează să le soluționeze parlamentele europene are în vedere lipsa contrainformațiilor care pot controla inițiativele și propunerile guvernamentale. Această lipsă afectează posibilitățile de control ale Parlamentului și de supervizare a activității Executivului, dar suprimarea acesteia depinde de reexaminarea metodelor de lucru ale parlamentarilor, de ameliorarea resurselor logistice ale acestora și a biroticii parlamentare<sup>73</sup>.

72. Vezi Heinrich Oberreuter, *Role of parliamentarians and their relationship with their electors*, in Human Rights, Law Journal, vol. 9, 1988, p. 418.

73. Vezi Jo Benkow, președintele Stortingului norvegian, în „Revue Universelle des Droits de l'Homme”, vol. I, 1989, p. 400.

## SECȚIUNEA 3

## Formele controlului parlamentar și autoritățile publice asupra cărora se exercită

Recunoașterea funcției parlamentare de control implică instituționalizarea, prin Constituție sau prin alte acte normative (legi, regulamente, hotărâri etc.), a unor forme de exercitare a activității de control. Aceste forme de exercitare a controlului parlamentar diferă de la un regim politic la altul și, chiar în state cu același regim politic, cunosc modalități distincte de manifestare. În raport cu amplitudinea funcției de control parlamentar există un număr variabil de forme prin care acesta se exercită. Ca atare, numărul și dimensiunea formelor controlului parlamentar diferă în funcție de viziunea care se imprimă controlului parlamentar, anvergurii pe care o are în sistemul politic și în practica exercitării acestuia.

În general, se admite că exercitarea controlului parlamentar asupra administrației publice se realizează prin întrebări adresate miniștrilor, prin interpelări, prin anchete parlamentare efectuate de comisii<sup>74</sup>. Așa cum rezultă din studiile realizate de către Uniunea Interparlamentară, controlul parlamentar se rezumă la chestiunile bugetare, la întrebări, interpelări și comisii de anchetă.

În realitate, aria controlului parlamentar și, mai ales, formele prin care se exercită cunosc o amplă dezvoltare teoretică și practică.

Astfel, profesorul Jean Gicquel consideră că termenul de control conține o multitudine de forme, care merg de la activități de informare a Parlamentului, până la angajarea răspunderii

74. A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlementaire, 1995, p. 1399.

puterii executive, trecând prin adoptarea de către fiecare adunare a rezoluțiilor în materie comunitară<sup>75</sup>. În această concepție, formele de exercitare a controlului parlamentar sunt mult mai variate, în spațiul lor intrând: informarea Parlamentului prin declarații ale Guvernului, prin întrebări adresate de parlamentari Guvernului, prin comisii parlamentare, prin angajarea răspunderii Guvernului asupra unui text, conjugată cu posibilitatea introducerii unei moțiuni de cenzură, adăugându-se angajarea răspunderii Guvernului asupra programului ori asupra unei declarații de politică generală, ca și moțiunea simplă care intervine la inițiativa deputaților<sup>76</sup>.

Așa cum, pe bună dreptate, observă profesorul Ioan Muraru, „formele și mijloacele specifice prin care se exercită controlul parlamentar pot fi sistematizate astfel: a) controlul exercitat prin dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe prezentate Parlamentului; b) controlul exercitat prin comisiile parlamentare; c) controlul exercitat prin întrebări și interpelări; d) dreptul deputaților și senatorilor de a cere și obține informațiile necesare; e) controlul exercitat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor; f) controlul exercitat prin Avocatul Poporului (Ombudsman)»<sup>77</sup>.

După cum se poate observa, în această opinie, controlul parlamentar este conceput într-un câmp amplu, care privește în egală măsură activitatea autorităților statale, în special a Executivului, dar și activitatea de elaborare a legii, în acest proces Guvernul fiind supus unei puternice acțiuni parlamentare, care îmbracă nu numai aspecte de control, dar și de informare a parlamentarilor asupra situației care determină adoptarea unor noi soluții juridice.

Autorii monografiei *Drept parlamentar* abordează o problemă interesantă, care derivă din modul de înțelegere a funcțiilor

75. A se vedea Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 704.

76. *Ibidem*, pp. 714 și urm.

77. Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 114.

Parlamentului. În acest sens, se arată că funcțiile Parlamentului sunt multiple, în cadrul lor înregistrându-se atât funcția de control, cât și funcția de revocare a unor autorități statale. Se consideră că moțiunea de cenzură nu poate fi încadrată numai în conținutul funcției de control parlamentar, deoarece exercitarea ei poate duce la demiterea Guvernului, ceea ce intră și în conținutul funcției de revocare a unor autorități publice<sup>78</sup>.

În materia controlului parlamentar, un punct de vedere distinct aparține profesorului Ion Deleanu. În opinia sa, funcțiile Parlamentului nu numai că se constituie într-un sistem, dar ele au un câmp de expansiune mult mai larg, pornindu-se de la ideea că rațiunea de a fi a unui parlamentar este aceea de a acționa. Sub semnul imperativului acțiunii, Parlamentului îi sunt atribuite ca funcții principale: reprezentarea, recrutarea personalului guvernamental și a altor persoane care urmează să îndeplinească unele prerogative, determinarea cadrului general al politicii externe, declanșarea procedurii judiciare față de anumite persoane, informarea, controlul, deliberarea<sup>79</sup>. În același sens, autorul nu neagă interferențele dintre funcțiile Parlamentului, controlul parlamentar cunoscând o serie de proceduri și mijloace în ansamblul cărora pot fi identificate: încunoștințarea, consultarea prealabilă, aprobarea (prealabilă, ulterioară sau prealabilă și ulterioară), acceptarea programului de guvernare, interpelarea, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege<sup>80</sup>. Ceea ce prezintă un interes deosebit, în opinia autorului, este faptul că procedurilor și mijloacelor de control le corespund sancțiuni care privesc încunoștințarea neîntârziată a Parlamentului (cu privire la măsurile de respingere a unei agresiuni), consultarea prealabilă a Parlamentului (în cazul dizolvării Parlamentului și în cazul organizării unui referendum) și apro-

78. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 148.

79. A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, p. 273.

80. *Ibidem*, p. 282.

barea unor acțiuni ori a unor acte ale Președintelui României (mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate, instituirea stării de asediu ori a stării de urgență, abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe)<sup>81</sup>.

Profesorul Ion Deleanu nominalizează și sfera formelor de control parlamentar, o serie de proceduri și mijloace de control cărora, obligatoriu sau aleatoriu, li se asociază sancțiuni politice sau penale. În categoria acestora intră acceptarea de către Parlament a programului de guvernare și acordarea votului de încredere, interpelarea, moțiunea de cenzură, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, suspendarea din funcție a Președintelui, solicitarea pornirii urmăririi penale împotriva unui membru al Guvernului<sup>82</sup>.

Autorii, ale căror opinii le-am prezentat mai sus, așa cum se poate observa cu ușurință, au interpretări proprii asupra numărului și ariei funcțiilor parlamentare, ceea ce atrage deosebiri de vederi cu privire la amplitudinea funcției de control, la sfera acesteia și la mijloacele constituționale, legale și regulamentare, de exercitare a controlului parlamentar. În fiecare situație există o anumită logică a construcției edificiului controlului parlamentar, conturându-se în cele mai multe cazuri o paradigmă normativă de exercitare a acestuia, fundamentată pe un set inconfundabil de argumente.

În cele ce urmează, valorificând și modelele deja constituite, ne propunem să imaginăm formele controlului parlamentar într-o construcție care să corespundă criteriilor logicii și funcționalității. Criteriul pe care îl propunem pentru o eventuală clasificare și ierarhizare a formelor de control parlamentar îl constituie direcția de orientare a acestuia, respectiv determinarea autorității publice asupra căreia el este îndreptat. Pe

81. *Ibidem*, pp. 282 și urm.

82. *Ibidem*, pp. 284 și urm.

lângă criteriul instituțional, vom încerca să distingem și un criteriu material, în cadrul fiecărui câmp controlat, în virtutea căruia pot fi identificate forme specifice de control în interiorul fiecărei relații dintre Parlament și autoritatea controlată.

Recursul la această metodă pleacă nu atât de la procedurile parlamentare existente în materie de control, cât de la necesitatea de a identifica lipsa lor în unele spații ale controlului parlamentar, deși existența acestora este reclamată de funcționalitatea sistemului politic, dar mai ales de exercitarea de către Parlament a unui control deplin și diferențiat.

Din perspectiva semnalată, controlul parlamentar presupune specificitatea acestuia, în funcție de autoritățile asupra cărora se exercită, iar în cadrul fiecărei relații de control dintre Parlament și autoritățile publice există, sau ar trebui să existe forme concrete de manifestare a acestuia. Materializarea prezentului punct de vedere conduce la observarea următoarelor relații de control parlamentar:

- § 1. Controlul asupra șefului statului
- § 2. Controlul asupra Guvernului
- § 3. Controlul asupra administrației publice de stat (centrale)
- § 4. Controlul asupra administrației publice locale
- § 5. Controlul asupra instituțiilor publice subordonate autorităților administrației publice de stat
- § 6. Controlul asupra agenților (operatorilor) economici

#### § 1. *Controlul asupra șefului statului*

Această funcție comportă conotații speciale, corespunzător poziției și rolului șefului de stat în sistemul autorităților publice.

Astfel, în regimurile prezidențiale bazate pe o separație rigidă a puterilor în stat, controlul parlamentar asupra executivului, respectiv asupra președintelui sau nu există, sau este

reduc la un număr minim de atribute. În acest regim politic, președintele dispune de întreaga putere guvernamentală, el fiind șeful puterii executive și șeful administrației federale. În SUA, secretarii, care acționează ca adevărați miniștri ai Președintelui, nu au în cele din urmă nici o putere în fața șefului Executivului.

Cu toate acestea, alegerea secretarilor (șefii departamentelor Executivului), cel mai important fiind secretarul de stat (ministru de externe în echivalent european), este supusă aprobării Senatului; această aprobare în rare cazuri este respinsă. Aceleași reguli îi este supusă și numirea în funcții publice federale, aprobarea Senatului fiind dată cu majoritate simplă de voturi.

Controlul parlamentar asupra instituției Președintelui SUA implică aspecte deosebite, în cazul în care este vorba de tratatele internaționale. În astfel de cazuri, Senatul are o putere de control mult mai mare asupra Președintelui, tratatele negociate și semnate de acesta neputând avea forță juridică fără obținerea unui vot de două treimi în Senat. Ceea ce este specific sistemului prezidențial, este faptul că Președintele nu este responsabil politic în fața acestuia, după cum nici secretarii săi. Totuși, Camera Reprezentanților și Senatul pot să-l supună pe Președintele procedurii *impeachment*-ului, respectiv poate dispune trimiterea acestuia în judecată penală pentru trădare, corupție, crimă împotriva treburilor publice ori delict grave<sup>83</sup>.

83. În opinia lui Jaques Cadart, responsabilitatea penală a Președintelui SUA este una specială. Ea nu intervine în materia regulilor obișnuite de drept penal, deoarece Președintele se bucură de inviolabilitate (el nu poate fi arestat, urmărit sau judecat). Cu toate acestea, Președintele este supus unor reguli excepționale ale răspunderii penale, care se aplică și vicepreședintelui SUA, cât și tuturor titularilor de funcții publice civile. (A se vedea J. Cadart, *op. cit.*, p. 452; Cristian Ionescu, *Sisteme constituționale contemporane*, Editura Șansa, București, 1994, p. 192.)

Acestor forme specifice de control parlamentar pentru sistemul prezidențial li se adaugă și forme cunoscute în celelalte sisteme politice. Ne referim, în primul rând, la procedura întrebărilor adresate de parlamentari secretarilor Executivului și la anchetele parlamentare, care au o largă răspândire în practica parlamentară americană. În acest sens, este de reținut că puterea comisiilor permanente ale celor două Camere ale Congresului american este remarcabilă. În cadrul așa-numitelor *hearings*-uri, comisiile permanente pot convoca orice persoană, pentru a fi interogată asupra oricărei probleme ce intră în competența comisiei. Aceste audieri vizează întreaga activitate parlamentară și ele au în vedere reprezentanții grupurilor de interese, în special pe cei care practică activități de lobby<sup>84</sup>.

În republica parlamentară, în regimul semiprezidențial sau de adunare, formele controlului parlamentar nu numai că sunt recunoscute oficial, dar ele sunt și mai numeroase.

Regula de bază a exercitării controlului parlamentar asupra șefului de stat pornește de la iresponsabilitatea sa juridică în fața Parlamentului. Acest mod de a concepe relațiile dintre Parlament și șeful statului își are originile în Anglia, mai precis în constituirea, alături de șeful statului, a unui cabinet format dintr-un grup de oameni cărora le revine competența de a asigura gestionarea treburilor publice.

Modelul englezesc, în cadrul căruia șeful statului este reprezentantul națiunii, impune cabinetul ca al doilea element al Executivului<sup>85</sup>. Transpunerea în practică a acestui model a dus la conferirea unor atribuții specifice șefului de stat, pe care acesta le exercită în colaborare și chiar sub semnătura membrilor Guvernului sau ai Consiliului de Miniștri, ceea ce face

84. A se vedea Ch. Debbasch, Jean-Marie Pontier, Jacques Boudron, Jean-Claude Ricci, *op. cit.*, pp. 250-251.

85. A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlementaire, 1995, p. 1298.

ca răspunderea pentru exercitarea prerogativelor șefului de stat față de Parlament să se transfere în exclusivitate Guvernului.

## § 2. Controlul asupra Guvernului

Funcția controlului parlamentar asupra Executivului are o mare pondere, intensitate și regularitate în activitatea Adunărilor reprezentative.

Amplitudinea și dinamica manifestării controlului parlamentar asupra Guvernului se explică atât prin dependența activității parlamentare de inițiativele guvernamentale, cât și prin rolul determinant care revine Guvernului în convertirea practică a deciziilor și opțiunilor parlamentare.

Astfel, exercitarea de către Parlament a controlului asupra Guvernului vizează, pe de o parte, acțiunile Guvernului de informare a Parlamentului, iar, pe de altă parte, intervențiile parlamentare de verificare a activității Guvernului.

### 1. Informarea Parlamentului

Informarea Parlamentului se face prin modalități specifice, în cadrul acestora figurând diverse rapoarte, informări, dări de seamă etc., prezentate de Guvern Parlamentului; informările prezentate de delegațiile parlamentare externe; întrebările și petițiile adresate Parlamentului; interpelările adresate Guvernului și membrilor acestuia. Informarea Parlamentului nu se face însă în exclusivitate de către Guvern. Acestei informări i se adaugă activitatea informativă, pe care o realizează diplomația parlamentară instituționalizată la nivelul delegațiilor parlamentare externe. În fine, informarea Parlamentului și a membrilor săi se realizează prin intermediul petițiilor și chiar prin contactul direct al parlamentarilor cu alegătorii<sup>86</sup>.

86. A se vedea Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, 2<sup>e</sup> edition, Montchrestien, Paris, 1996, pp. 233 și urm.

1.a. *Obligativitatea Guvernului de a informa Parlamentul* se realizează prin procedeele rapoartelor, informărilor, dărilor de seamă etc., pe care Guvernul le prezintă Parlamentului la cererea acestuia ori în virtutea unor dispoziții constituționale sau legale. Rațiunea acestor informări rezidă din necesitatea asigurării funcționării Parlamentului. Un Parlament neinformat este întotdeauna la dispoziția Executivului, transformându-se într-un simplu organ de ratificare a deciziilor guvernamentale. Pentru evitarea unor astfel de situații, care afectează principiul suveranității naționale și estompează exercitarea puterii de către popor prin transferarea deciziei politice de la reprezentanții aleși ai națiunii la membrii Guvernului, este necesar ca membrii Parlamentului să se afle în deplină cunoștință de cauză atât asupra competențelor pe care le pot exercita, cât și asupra conținutului activității exercitate de Guvern. Pe de altă parte, informarea parlamentarilor este utilă și pentru întreținerea dialogului cu electoratul, condiție *sine qua non* a exercitării mandatului parlamentar.

Privată într-un cadru general, informarea Parlamentului de către Guvern este o condiție a exercitării controlului parlamentar asupra acestuia. Așa cum rezultă dintr-un studiu realizat de Uniunea Interparlamentară, în majoritatea statelor examinate regulile constituționale prevăd obligația Executivului de a da seamă, în fața Parlamentului, de activitatea pe care o desfășoară, urmând ca pe această bază să fie exercitat un control permanent asupra Guvernului<sup>87</sup>. În diferite state, procedurile parlamentare privitoare la informarea Parlamentului cunosc extensiuni și efecte specifice. Pentru ilustrarea lor, preferăm să luăm în discuție un studiu de caz, și anume cel al Franței.

Potrivit art. 49 al Constituției Franței, Guvernul este dator să informeze Parlamentul, declarațiile prezentate în confor-

87. A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlementaire, 1995, pp. 1399 și urm.

mitate cu respectivele prevederi constituționale nefiind apte să pună în cauză răspunderea Guvernului.

În acest sens, Regulamentul Adunării Naționale, în art. 132 alin. 7, prevede că declarațiile la care se referă art. 49 din Constituție nu pot fi urmate de nici un vot. În același sens se pronunță și art. 39 alin. 4 al Regulamentului Senatului, care precizează că, în astfel de cazuri, dezbaterile sunt închise după audierea vorbitorilor înscriși și eventualul răspuns al Guvernului. În cazul declarațiilor care nu pot fi susceptibile de dezbateri, art. 132 alin. 6 al Regulamentului Adunării Naționale stabilește că Președintele poate autoriza un singur vorbitor pentru a da răspuns Guvernului. În schimb, art. 37 alin. 3 din Regulamentul Senatului recunoaște dreptul fiecărui grup parlamentar de a da un răspuns Guvernului, printr-un singur vorbitor.

Acestor declarații guvernamentale, în Franța, le sunt asociate și declarații urmate de dezbateri, care sunt provocate de Guvern. Conferința președinților stabilește timpul global atribuit dezbaterii declarației guvernamentale. Timpul se repartizează grupurilor parlamentare de către Președintele Adunării Naționale, pe baza ponderii acestora în totalul membrilor Camerei. Deputații care nu aparțin unui grup parlamentar beneficiază, prin primul dintre aceștia care se înscrie la cuvânt, de un interval de timp de 10 minute.

În Senatul francez, Conferința președinților decide dacă o declarație a Guvernului va fi sau nu urmată de dezbateri. În cazul în care se aprobă organizarea unei dezbateri, regulile acesteia sunt similare celei din Adunarea Națională.

În sistemul parlamentar francez, informarea Parlamentului de către Guvern se face și prin comunicările pe care Guvernul la face Parlamentului. Ori de câte ori un membru al Guvernului dorește să intervină în Parlament, el poate să o facă în virtutea art. 31 din Constituția Franței. De astfel, aceste prerogative

guvernamentale sunt întâlnite și în alte parlamente europene, în virtutea principiului cooperării funcționale a puterilor în stat.

*1.b. Informarea Parlamentului de către delegațiile parlamentare externe.* Parlamentele lumii sunt conectate din ce în ce mai mult la organisme internaționale, în cadrul cărora se numără Uniunea Interparlamentară, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, Parlamentul European, Adunarea Parlamentară a Uniunii Europei Occidentale, Adunarea Parlamentară a NATO etc. Aceste forme de diplomatie parlamentară au rolul de a armoniza activitatea parlamentelor naționale cu cea a organismelor internaționale, pe lângă care sunt acreditate sau au raporturi de cooperare.

Pentru statele din Europa Centrală și de Est, prezența delegațiilor parlamentare externe la reuniunile acestor organizații internaționale este legată de perspectiva integrării în structurile europene și euro-atlantice, deziderat care are nu numai o puternică semnificație politică, dar care face ca realizarea sa, fără sprijin parlamentar, să devină o simplă utopie. Activitatea delegațiilor externe este supusă interogațiilor fie în plenul Parlamentului, al uneia din Camerele sale, fie într-o comisie parlamentară, de regulă Comisia de politică externă, în toate cazurile sub supravegherea Biroului Permanent, care asigură legătura între aceste delegații și Parlament. Informațiile primite de la delegațiile parlamentare externe sunt, la rândul lor, surse pentru noi decizii în materie legislativă, de control sau pentru desfășurarea acțiunilor de diplomatie parlamentară.

### *1.c. Petițiile și informarea Parlamentului de către alegători*

Dreptul de petiționare este un drept care a apărut pe plan constituțional în procesul de democratizare a vieții politice și sociale. Declarația franceză, din anul 1789, lăsa să se întrevadă apariția unui posibil drept de petiționare în chiar preambulului său :

„Reprezentanții poporului francez, constituiți în Adunarea Națională, considerând că ignoranța, uitarea și disprețul pentru drepturile omului sunt singurele cauze ale nenorocirilor publice și ale corupțiunii guvernămintelor, au hotărât de a exprima, într-o declarație solemnă, drepturile naturale, inalienabile și sacre ale omului, pentru ca astfel, această declarațiune fiind cunoscută tuturor membrilor corpului social, să le aducă aminte, fără încetare, drepturile și îndatoririle lor”<sup>88</sup>.

Declarația proclama în art. 12 necesitatea unei forțe publice pentru garantarea drepturilor omului și cetățeanului. Același articol al Declarației dicta ritos că această forță este instituită în folosul tuturor, iar nu în avantajul particular al celor care exercită puterea.

Exegeza acestor texte a dat naștere dreptului de petiționare, înțeles ca un mijloc de control al componentilor corpului electoral asupra autorităților publice, în primul rând asupra reprezentanței naționale.

În practică, exercitarea acestui drept de petiție constituie o preocupare importantă a Parlamentului. În genere, regulamentele parlamentare nu numai că acordă o recunoaștere deplină exercitării acestui drept, de către orice persoană interesată, dar stabilesc norme precise privitoare la primirea, înregistrarea, examinarea și soluționarea petițiilor primite pe calea audiențelor sau prin poștă. Petițiile primite pe aceste căi sunt transmise, spre examinare, comisiilor parlamentare, care pot utiliza informațiile primite în amendarea reglementărilor juridice existente ori în construirea soluțiilor juridice în proiectele de lege pe care le examinează.

În cazurile în care petițiile adresate Parlamentului nu sunt relevante pentru procesul legislativ, dar prezintă importanță pentru alte autorități publice, ele sunt transmise conducătorilor acestora, pentru o competentă soluționare.

88. *Apud* Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 509.

În sfârșit, comisiile, în funcție de importanța elementelor înscrise în cuprinsul petiției, pot hotărî ca problema ce face obiectul petiției să fie supusă Parlamentului ori uneia dintre Camerele sale.

Utilizarea informațiilor cuprinse în petițiile adresate Parlamentului prezintă un multiplu interes: ele pot constitui o motivație sau un fundament pentru elaborarea unor soluții juridice în procesul legislativ; pot releva disfuncționalități în procesul conducerii sociale, constituindu-se în semnale de alarmă pentru autoritățile publice; pot declanșa acțiuni de protecție socială; pot antrena răspunderea politică și juridică a unor demnitari de stat sau a unor funcționari publici; pot sta la baza deciziilor individuale ale parlamentarilor, fără însă a-i obliga pe aceștia în luarea unei decizii finale.

*1.d. Întrebările și interpelările.* Așa cum relevă studiul realizat de Uniunea Interparlamentară, întrebările reprezintă în 80 de țări o modalitate precumpănitoare de informare și de control asupra Guvernului, indiferent dacă acesta este sau nu responsabil din punct de vedere politic în fața Parlamentului.

Întrebările pot fi adresate membrilor Guvernului oral sau în scris. Miniștrii pot răspunde și ei fie oral, fie în scris. Ei sunt obligați să răspundă la întrebările care le sunt adresate, cu excepția cazurilor prevăzute de regulament referitoare la inadmisibilitatea întrebării<sup>89</sup>.

În Canada, membrii Senatului pot adresa miniștrilor întrebări scrise și orale, în fiecare zi, într-un interval de 45 de

minute. Întrebările orale sunt urmate de un răspuns imediat, în măsura în care ministrul în cauză consideră acest lucru necesar. De notat este faptul că miniștrii nu sunt obligați să răspundă la întrebările orale. În schimb, întrebările scrise sunt adresate miniștrilor în afara ședințelor Senatului, aceștia având obligația de a răspunde senatorilor fie în scris, fie prin viu grai în fața Senatului. În fața acestei Camere, întrebările nu pot da naștere la dezbateri. În același stat, în fața celei de a doua Camere, membrii Guvernului trebuie să răspundă la întrebările scrise sau orale ale deputaților în termen de 15 zile, existând și posibilitatea amânării răspunsurilor până la sfârșitul sesiunii. În cazul în care răspunsul oferit de ministru nu este satisfăcător, întrebarea poate da naștere la dezbateri, care nu pun însă în joc răspunderea Executivului.

În Senatul SUA, dreptul senatorilor de a adresa întrebări se exercită numai în scris. Acest drept se exercită de către senatori în mod nemijlocit ori prin intermediul comisiilor permanente. Răspunsurile la întrebări se transmit solicitanților în scris, deoarece funcționarii administrației SUA, cărora le sunt adresate întrebări, nu sunt obligați să participe la ședințele Senatului. În Camera Reprezentanților, întrebările se adresează prin intermediul comisiilor permanente sau de către Cameră, în întregul ei, printr-o motivare. Răspunsurile Executivului trebuie date în termenul stabilit de comisia permanentă sau prin moțiune.

În Franța, întrebările au un statut constituțional. În virtutea art. 48 alin. 2 din Constituția Franței, o zi pe săptămână era rezervată cu prioritate întrebărilor membrilor Parlamentului și răspunsurilor Guvernului. Legea constituțională din 4 august 1995 a stabilit ca măcar o zi pe săptămână să fie rezervată întrebărilor și răspunsurilor la întrebări, în conformitate cu practica parlamentară de până atunci, practică oprită de Consiliul Constituțional, care a dat o strictă interpretare Constituției,

89. Întrebările, ca modalitate de control parlamentar, au apărut în Anglia. În Parlamentul englez, începând cu anul 1849, s-a introdus o procedură de sine-stătătoare, privitoare la adresarea de întrebări miniștrilor. În timpul ședințelor parlamentare, o parte a timpului este afectată întrebărilor sub denumirea de *question time*. Răspunsurile scrise la întrebări au fost inaugurate în 1902, sub motivația cererii exprese a parlamentarului ori dacă, din cauza lipsei de timp, nu se poate oferi un răspuns oral (A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlementaire, 1995, p. 1400).

arătând că prevederile Legii fundamentale nu admit mai mult de o zi pe săptămână pentru întrebări și răspunsuri guvernamentale. Aceeași decizie a Consiliului Constituțional stipulează că dreptul de a pune întrebări revine în exclusivitate parlamentarilor, ceea ce exclude posibilitatea ca diferitele structuri interne ale Parlamentului să exercite un asemenea drept. În sfârșit, răspunsul trebuie să emane de la Guvern, ceea ce presupune ca în toate cazurile primul-ministru să desemneze pe cel care răspunde la întrebare<sup>90</sup>.

În Franța, ca și în alte țări, *întrebările orale* se numesc ca atare, deoarece ele sunt expuse oral în ședințele Camerei consacrate acestora. Totuși, ele se prezintă în scris președintelui Camerei, într-o redactare sumară, limitată la ideile care permit înțelegerea conținutului întrebării. Președintele o va trimite Guvernului, care este obligat să o publice în Jurnalul Oficial.

În Adunarea Națională a Franței, cel care pune o întrebare, care nu este urmată de dezbateri, are la dispoziție două minute, iar ministrul dispune de 5 minute pentru răspuns.

Sistemul francez, care exclude interpelările, admite, în locul acestora, întrebările orale urmate de dezbateri. Acestea pot avea ca obiect probleme europene, probleme guvernamentale și probleme bugetare. Interesul pentru aceste întrebări a dus la redimensionarea ședințelor Adunării Naționale și Senatului. În Adunarea Națională, ședințele au avut la început durata de 1 oră și 45 de minute, apoi de 1 oră și 50 de minute (1988), pentru ca, în cele din urmă, să fie reduse la 1 oră și 30 de minute (1993). Ulterior, prin aplicarea noii legi constituționale din 1995, în cursul ședințelor de marți și miercuri, o oră este consacrată întrebărilor adresate Guvernului.

*Întrebările scrise* constau și ele în cereri de informații adresate Guvernului, dar se deosebesc de cele orale prin faptul că

90. A se vedea Pierre Avril, Jean Gicquel, *op. cit.*, pp. 235 și urm.

nu sunt adresate într-o ședință publică, ci sunt transmise Guvernului prin intermediul secretariatului general, urmând a fi publicate, într-o redactare succintă, în Jurnalul Oficial. În conformitate cu prevederile art. 139 alin. 5 și 6 din Regulamentul Adunării Naționale și art. 175 din Regulamentul Senatului, răspunsul ministrului trebuie publicat în luna care urmează publicării întrebării, acest termen putând fi mărit cu cel mult o lună<sup>91</sup>.

Miniștrii, cărora le-au fost adresate întrebări scrise, pot refuza un răspuns numai în măsura în care interesul public nu le permite să răspundă.

Așa cum rezultă din practica parlamentară, beneficiarii drepturilor de a pune întrebări Guvernului sunt parlamentarii, fără a se face deosebire între apartenența acestora la majoritatea parlamentară ori la opoziție. Parlamentarii majorității parlamentare, prin întrebările adresate Guvernului, sunt datori să atragă atenția asupra respectării programului de guvernare. Parlamentarii din opoziție uzează de întrebări pentru a atrage atenția guvernanților că înfrângerea legii, manifestările de arbitrar pot pune în joc răspunderea ministerială, întrebările fiind o „trambulină” pentru promovarea altor forme de control parlamentar, putându-se merge până la moțiunea de cenzură.

Spre deosebire de întrebări, *interpelările* reprezintă o modalitate de control parlamentar care pune în joc răspunderea Guvernului. Interpelarea este o întrebare urmată de dezbateri, care pot declanșa un vot prin care se exprimă încrederea sau neîncrederea în Guvern. În același timp, interpelarea, pentru a duce la antrenarea răspunderii Guvernului, se cere a avea ca obiect problema generală a activității Guvernului, aspectele sale esențiale, și nu elemente care conțin de disfuncțiuni la nivelul unui departament. Prin dimensiunile sale, ca și prin urmări, interpelarea este nu numai un mijloc de informare a

91. *Ibidem*, p. 238.

Parlamentului, ci și un instrument de control, care exprimă tranșant poziția Parlamentului față de Guvern.

În Parlamentul englez, interpelările îmbracă o formă aparte, cunoscută sub denumirea de moțiuni de amânare (*motion of adjournement*). Moțiunile de amânare seamănă cu interpelările numai în cazul în care ele provoacă prelungirea ședinței parlamentare pentru ca un ministru să răspundă la o întrebare adresată de un parlamentar. O a doua situație are în vedere amânarea închiderii sesiunii înaintea vacanței parlamentare. În astfel de cazuri, membrii Camerei Comunelor pot depune o moțiune de acest gen pentru a provoca o dezbatere asupra unor întrebări adresate cabinetului. Acest gen de dezbateri nu este urmat de un vot. În plus, există și moțiunea de amânare, având caracter de urgență. Această moțiune privește o problemă determinată, care nu suportă amânare.

În astfel de cazuri, speakerul apreciază dacă problema ridicată cere o dezbatere și supune moțiunea la vot. În cazul în care Camera Comunelor votează în acest sens, procedura de introducere a chestiunii în dezbaterile Camerei și dezbaterile ca atare au semnificația unei interpelări<sup>92</sup>.

1.e. *Comisiile de anchetă* formează unul din cele mai importante mijloace de exercitare a controlului parlamentar, deoarece ele reprezintă un demers nemijlocit de verificare a activității Guvernului ori a administrației publice, prin intermediul unei structuri interne a Parlamentului.

Exercitarea controlului parlamentar asupra Guvernului și a administrației publice, uneori chiar asupra instituțiilor și a întreprinderilor cu capital de stat, se poate realiza prin intermediul unor comisii constituite special în acest scop – comisii de anchetă – ori prin învestirea comisiilor permanente cu atri-

92. A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlementaire, 1995, p. 1402.

buții de control parlamentar. Esența anchetelor parlamentare rezidă în însărcinarea unui număr de parlamentari cu exercitarea unei activități de control al unui segment determinat al Executivului, activitate care se finalizează cu o informare a Parlamentului, cuprinsă într-un raport, care permite acestuia să decidă cu privire la problematica investigată<sup>93</sup>.

Comisiile de anchetă parlamentară îndeplinesc, în principiu, două funcții:

- culege informații pentru exercitarea dreptului de inițiativă legislativă ori pentru definitivarea rapoartelor cu privire la proiectele de lege pe care le examinează;
- verifică activitatea Executivului, a administrației publice și a altor activități de interes public.

În diferite state europene, comisiile parlamentare de anchetă cuprind forme diferite de manifestare, în special sub aspectul competenței și al procedurilor pe care le urmează investigația și raportul final. Sunt edificatoare, în acest sens, câteva exemple.

Astfel, în Republica Federală Germania, înființarea comisiilor de anchetă are o bază constituțională și este reglementată într-un regulament special (documentul V/4209 al Bundestagului). Acest regulament se bazează pe un proiect de lege privitor la comisiile de anchetă, care nu a fost adoptat până în prezent. În privința Bundesratului, Camera superioară a Parlamentului german, Constituția nu face nici o precizare în privința comisiilor de anchetă. Cu toate acestea, Constituția admite ideea că Bundesratul poate efectua investigații prin intermediul comisiilor existente.

În Bundestag, constituirea comisiilor de anchetă se face la cererea unui sfert din membrii săi. Aceste comisii poartă denumirea de comisii create la cererea minorității parlamentare. Respingerea unei astfel de cereri se poate face numai în măsura

93. *Ibidem*, pp. 1402-1403.

în care obiectul comisiei de anchetă este contrar Constituției. Respingerea cererii minorității fără motiv poate fi supusă examinării tribunalului constituțional federal.

De asemenea, Bundestagul mai poate crea o comisie de anchetă, la cererea a cel puțin 5% din membrii săi, prin vot majoritar. Constituția germană nu prevede numărul minim ori maxim al membrilor comisiilor de anchetă. Dar în aceste comisii, ca și în alte comisii parlamentare, se asigură reprezentarea proporțională a grupurilor parlamentare. Președinția comisiilor de anchetă se atribuie tot în funcție de mărimea grupurilor parlamentare, ținându-se seama de data constituirii comisiei.

Astfel, președinția primei comisii de anchetă va fi acordată celui mai mare grup parlamentar, a doua, celui care urmează în ordine numerică. Dacă se constituie o a treia comisie de anchetă și dacă grupul parlamentar care ar urma la rând este puțin numeros, este posibil ca el să nu obțină decât conducerea celei de-a cincea ori a șasea comisii de anchetă. În cazul în care președinția comisiei a fost adjudecată de majoritatea parlamentară, vicepreședintele va aparține minorității, rolurile inversându-se în funcție de poziția majorității și a minorității.

Competența comisiilor de anchetă este amplă; ea se extinde la competența constituțională a Bundestagului. Sunt exceptate de la anchetele parlamentare problemele care revin competenței landurilor, hotărârile judecătorești și problemele private. Sunt, de asemenea, exceptate de la controlul parlamentar, prin intermediul comisiilor de anchetă, problemele care antrenează răspunderea Executivului și chestiunile curente ale guvernării. Din punct de vedere practic, desfășurarea anchetelor judiciare în paralel cu anchetele parlamentare este admisă, existând posibilitatea suspendării uneia până la încheierea celeilalte.

Articolul 44, paragraful 2 al Constituției conferă comisiilor de anchetă prerogativele unui tribunal penal. Comisiile de anchetă utilizează martori și experți, inclusiv din rândul membrilor

Guvernului, documente oficiale, inclusiv de la Guvern, chiar secrete, la nevoie utilizându-se forța de constrângere. Singurele excepții admise privesc dosarele care pot aduce atingere securității statale, protecției vieții private și drepturilor fundamentale ale persoanei.

Comisiile de anchetă își finalizează activitatea în rapoarte, prezentate Bundestagului și Bundesratului. Conținutul rapoartelor este unul politic, în care aprecierile cu privire la faptele prezentate se termină cu recomandări<sup>94</sup>.

În Spania, potrivit Constituției și regulamentelor parlamentare, fiecare Cameră poate crea propriile sale comisii de anchetă autonome, dar cele două Camere pot institui și comisii comune de anchetă.

În Camera Reprezentanților, cererea de constituire a unei comisii de anchetă poate fi făcută de Guvern, de biroul Camerei, de două grupuri parlamentare ori de o cincime din numărul deputaților. Aprobarea constituirii comisiei aparține Camerei. În Senat, cererea de constituire a unei comisii de anchetă poate parveni de la Guvern și de la 25 de senatori, care să facă parte din cel puțin două grupuri parlamentare, ea urmând a fi votată de majoritatea senatorilor. Comisiile de anchetă comune se aprobă de cele două Camere în ședință comună.

În această țară, durata mandatului comisiei de anchetă este lăsată la aprecierea membrilor săi, fără a se putea depăși durata legislaturii. Comisiile de anchetă se formează cu respectarea ponderii grupurilor politice din interiorul Camerei.

Activitatea comisiilor de anchetă nu este limitată la anumite materii, ele putând investiga orice problemă de interes public, chiar dacă aceasta se află pe rolul unei instanțe judecătorești ori urmează să facă obiectul unei investigații judiciare. Aparent,

94. A se vedea *Les Commissions Parlementaires d'Enquête des Etat Membres de la CE, Parlement Européen*, 1996, pp. 10-13.

această ultimă constatare pare să pună sub semnul întrebării separația puterilor în stat. În realitate însă, asistăm la două tipuri diferite de activitate, care concură la respectarea legii. Astfel, ancheta parlamentară are un caracter politic, în timp ce tribunalul își desfășoară activitatea pentru a înfăptui justiția.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce le revin, comisiile de anchetă pot chema în fața lor orice persoană fizică ori juridică, singura restricție impusă comisiilor fiind să respecte dreptul la privatitate, onoarea personală, secretul profesional, clauza privitoare la conștiință și celelalte drepturi constituționale.

Activitatea comisiilor de anchetă se încheie prin redactarea unui raport, dezbătut în ședința Camerei care a constituit comisia. În cazul în care raportul este aprobat, el se publică în Monitorul Oficial. Dacă această ratificare nu are loc, concluziile raportului se transmit Ministerului Public, putând fi urmate de alte măsuri<sup>95</sup>.

Franța se distinge de alte țări membre ale Uniunii Europene prin faptul că fundamentarea comisiilor de anchetă nu are un suport constituțional, organizarea și funcționarea lor fiind reglementate prin art. 6 al Ordonanței din 17 noiembrie 1958, privitoare la organizarea activității adunărilor parlamentare.

Potrivit acestei reglementări, fiecare Cameră poate să-și constituie o comisie de anchetă printr-o decizie adoptată cu majoritate de voturi. Deși Ordonanța nu prevede posibilitatea constituirii unor comisii comune ale Adunării Naționale și Senatului, în practică cele două Camere au instituit de trei ori comisii proprii de anchetă, care au avut același obiect de investigație, au lucrat în paralel, dar autonom, iar rapoartele lor au fost examinate de fiecare Cameră separat.

În Franța, mandatul comisiilor de anchetă expiră la data depunerii raportului, dar nu mai târziu de 6 luni de la consti-

95. Ibidem, pp. 14-17.

tuire. În legislația franceză, competența comisiilor de anchetă este extinsă la investigarea Guvernului, administrației publice și a serviciilor din sectorul public, în sfera lor intrând și întreprinderile publice. Nu mai puțin important este faptul că practica Parlamentului francez cunoaște două tipuri de comisii, prin diferențierea obiectului investigației. Astfel, există comisii de anchetă și comisii de control.

Comisiile de anchetă au ca obiect investigarea unor probleme care au un anumit ecou în rândul opiniei publice, ele fiind legate de scandalurile economice și financiare relevate de presă.

Comisiile de control se constituie pentru verificarea gestiunii publice într-un anumit sector al activității economice, sociale sau culturale.

Spre deosebire de alte state, în Franța, paralelismul între organele judiciare și comisiile de anchetă parlamentară este interzis. Ca atare, Camerele Parlamentului francez nu pot constitui comisii de anchetă în problemele care sunt pe rolul organelor judiciare sau se află în curs de judecată.

Comisiile de anchetă se bucură de largi prerogative. Ele pot chema în fața lor orice persoană care poate furniza informații utile pentru comisie. Prestarea jurământului în fața comisiei este obligatorie. La cererea comisiei, autoritățile sunt datorate să pună la dispoziția comisiei orice documente, date sau informații necesare anchetei, fiind exceptate cele cu caracter secret, privite ca atare din motive de securitate națională, de apărare ori ca urmare a unor relații externe sau în virtutea principiului separației puterilor în stat. Cei chemați în fața comisiei, în situația în care nu-și îndeplinesc obligațiile prevăzute de lege, sunt responsabili penal (închisoare de la doi la cinci ani și amendă penală de la 50.000 la 500.000 F.F., în funcție de infracțiunea comisă). Un atribut distinct al comisiei îl constituie dreptul său de a cere Curții de Conturi verificarea gestiunii întreprinderilor publice plasate sub controlul său.

Raportul comisiilor de anchetă este supus votului Camerei care a instituit comisia. În cazul în care în Camera respectivă n-a obținut un vot pozitiv, raportul se publică. Aplicarea strictă a principiului separației puterilor în stat face ca votul din Cameră să aibă cel mult o valoare politică, concluziile raportului nedevedind obligatorii pentru autoritățile publice la care se referă<sup>96</sup>.

Într-o altă țară a Comunității Europene, Italia, instituirea comisiilor de anchetă este întemeiată pe art. 82 al Constituției, care conferă fiecărei Camere și Camerelor împreună dreptul de a efectua anchete parlamentare. În această țară, constituirea comisiei de anchetă se face, de către fiecare Cameră, prin lege. Mandatul comisiei este precizat în lege și el este legat de data depunerii raportului final la Parlament sau de o dată precizată în actul de constituire. Comisiile de anchetă ale Parlamentului italian își pot continua lucrările în legislatura următoare, eventual cu alți membri, între două legislaturi activitatea lor urmând a fi suspendată. Constituirea comisiilor de anchetă este supusă normelor procedurii legislative și regulilor reprezentării proporționale, cu precizarea că, dintr-o astfel de comisie, trebuie să facă parte reprezentanții tuturor grupurilor parlamentare.

Competența comisiei se extinde asupra tuturor problemelor de ordin general, fără vreo limitare. În fața comisiei se aplică aceleași reguli ca și în procedura judecătorească. Comisiile au acces la toate documentele oficiale necesare desfășurării anchetei, cu excepția celor supuse regulii secretului de stat. Cu toate acestea, secretul de stat trebuie să fie dezvăluit în fața comisiei atunci când este vorba de crima organizată. Comisiile de anchetă pot acționa în incinta Parlamentului și în afara lui, după informarea președintelui Camerei respective. Martorii care sunt audiați de comisia de anchetă nu prestează jurământ în fața acesteia, deși ei sunt informați asupra consecințelor mărturiei mincinoase, care se pedepsește cu închisoare de la doi la șase ani.

96. *Ibidem*, pp. 19-23.

Comisiile parlamentare de anchetă își încheie activitatea prin redactarea concluziilor, care se publică în Jurnalul Oficial al Republicii<sup>97</sup>.

În Anglia, în lipsa unei Constituții scrise, reglementarea comisiilor de anchetă – *Select Committees* – este dată de reglementele parlamentare. Ceea ce separă această țară de restul statelor Uniunii Europene, și nu numai de acestea, este faptul că în aici activitatea de control asupra Guvernului pentru situații deosebite este încredințată unei instanțe independente față de Parlament, formată din juriști, intitulată *Tribunal of Inquiry*. În Anglia, comisiile parlamentare nu au rolul de a ancheta și de a interpreta deficitara gestiune a Guvernului. Cu toate acestea, în practică, există o tendință a comisiilor permanente de a avea inițiative în materie de investigație parlamentară, manifestându-se critic față de administrația publică.

Este de notat activitatea de control desfășurată de două comisii specializate ale Camerei Comunelor a Marii Britanii, și anume Comisia conturilor publice și Comisia cheltuielilor publice, organisme cu sarcini importante în domeniul financiar, care asigură controlul legalității banului public și, în general, al bugetului. Ele prezintă rapoarte anuale Camerei, însoțite de recomandări ce urmăresc îmbunătățirea activității Trezoreriei.

Comisiile de anchetă – *Select Committees* – pot fi înființate de fiecare Cameră, decizia de constituire stabilind membrii și limitele mandatului comisiei, fără vreo restricție constituțională ori legislativă. În practică, numărul membrilor acestor comisii variază de la 7 la 15, cvorumul de lucru fiind de trei. Comisiile de anchetă, în conformitate cu mandatul primit, pot investiga orice problemă, chiar dacă aceasta se află pe rolul unei instanțe judecătorești.

Audierile în fața comisiilor se pot extinde la orice persoane, cu excepția membrilor Guvernului și ai Parlamentului. De asemenea,

97. *Ibidem*, pp. 29-31.

comisiile pot cere să le fie prezentate documente care interesează ancheta. Cu toate acestea, comisiile nu recurg la audierea particularilor decât în cazuri excepționale și atunci când consideră că aceștia se pot prezenta în calitate de experți. Regula în materie are în vedere audierea oficialilor.

Practica britanică, instaurată după anul 1921, potrivit căreia controlul activității guvernamentale revine unei autorități judiciare, are meritul de a scoate de sub influența partidelor politice investigarea activității Executivului.

În celelalte state ale Uniunii Europene, și nu numai în acestea, regula controlului parlamentar se bazează pe colaborarea dintre majoritate și minoritate sau, mai precis, pe respectarea configurației politice în formarea comisiilor parlamentare, pe această bază domeniile investigate suportând critici diferite, după cum ele emană de la majoritate ori opoziție. În ambele cazuri, rezultatele comisiilor de anchetă nu depășesc speranțele alegătorilor. În Anglia, concluziile prezentate de comisiile de anchetă sunt utile, în exclusivitate, în procesul de redactare a legii. În celelalte state, ele nu pot determina sancțiuni pentru cei vizați de anchetă, decât în măsura în care instanțele judecătorești admit concluziile comisiilor de anchetă. Cu alte cuvinte, comisiile de anchetă cercetează, constată, stabilesc concluzii, dar nu condamnă, ele neputându-se substitui autorității judecătorești.

În fine, este demn de reținut că în două state membre ale Uniunii Europene – Finlanda și Suedia – comisiile parlamentare de anchetă nu sunt cunoscute, eventualele atribute ale acestora fiind asimilate de alte structuri parlamentare, inclusiv de comisiile permanente, care sunt mijloace indirecte de verificare a activității executive și a legalității în diverse domenii ale administrației de stat.

Comisiile constituie uneori un adevărat sprijin pentru executiv, prin caracterul regulat și competent, practic apolitic, al activității lor. În acest din urmă sens excelează comisiile

scandinave și elvețiene, în principal cele permanente. Acestea exercită fie un control direct, fie unul mediat, prin intermediul unor organe de supraveghere, ce dau periodic socoteală comisiilor respective, iar acestea, la rândul lor, informează plenul.

Controlul parlamentar direct se efectuează prin comisii care cercetează procesele-verbale ale ședințelor Guvernului și unele din documentele acestuia (Comisia constituțională din Riksdag și Comisia proceselor-verbale în Stortingul norvegian) ori ascultă rapoarte sau mesaje periodice ale Guvernului fie generale, fie pe anumite domenii de activitate (afaceri externe, finanțe, comerț exterior etc.), mod de lucru caracteristic Eduskuntei finlandeze și celor două Camere ale Parlamentului elvețian.

Cu prilejul examinării rapoartelor, mesajelor, informărilor primite din partea Guvernului, comisiile își formează secțiuni (Elveția) sau subcomisii (Norvegia, Suedia, Finlanda), în cadrul cărora pot efectua audieri, se pot solicita acte suplimentare, se desfășoară o utilă activitate de informare în care sunt, deseori, sprijinite de specialiști, de regulă, ai administrației. În final, fie anual, fie la alte perioade, își prezintă raportul în plen, însoțit de propuneri de îmbunătățire a activității analizate, pentru că „... scopul lor nu este acela de a cenzura, ci de a propune”<sup>98</sup>. Adunarea dezbate raportul, apoi îl aprobă, descărcând astfel Guvernul pentru perioada expirată.

Controlul indirect debutează prin examinarea unor activități guvernamentale de către un corp de controlori (*ombudsmeni*, pentru administrație în Norvegia, Suedia și Danemarca, *staats-revisoreri* pentru buget în Suedia, delegat juridic al Eduskuntei, controlori pentru o serie de activități economice în Finlanda și Suedia). Numiți, de regulă, de către parlamente, ei prezintă unor comisii ale acestora rapoarte anuale de activitate, iar, în baza acestora, comisiile întocmesc materiale care cuprind con-

98. H. Desfeuilles, *Le pouvoir de contrôle des parlements nordiques*, L.G.D.J., Paris, 1973, p. 90.

cluziile lor, care se prezintă plenului, insistându-se asupra unor propuneri de ameliorare a activității. Ele sunt îndeobște adoptate<sup>99</sup>. Subliniem aportul deosebit al acestor controlori și al comisiilor în ceea ce privește verificarea gestiunii întreprinderilor publice.

*1.f. Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului* reprezintă nu numai unul dintre cele mai importante mijloace prin care se asigură echilibrul puterilor în stat, dar și cel mai important instrument de exercitare a controlului parlamentar asupra executivului, în general, și asupra Guvernului, în special.

Procedurile parlamentare de angajare a răspunderii Guvernului în fața Parlamentului poartă denumiri diferite – vot de încredere, moțiune de cenzură – însă, în cele mai multe cazuri, ele urmăresc relevarea unei crize ce se naște între Parlament și Guvern, în limitele căreia majoritatea parlamentară, constituită la data acordării votului de încredere dat Guvernului, încetează să mai existe sau să susțină cabinetul în formula sa inițială. Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este consecința faptului că investirea Guvernului se face de către Parlament și, pe cale de consecință, retragerea încrederii acordate nu se poate face decât printr-o procedură simetrică<sup>100</sup>.

99. Florin Vasilescu, *Comisiile parlamentare*, Editura Științifică și Pedagogică, București, 1982, pp. 118-120.

100. Procedura de investitură a Guvernului cunoaște modalități diverse de exprimare, care pun în evidență rolul Parlamentului în formarea Guvernului. În sistemele prezidențiale, în care există guverne, formarea acestora nu este legată de intervenția Parlamentului; în celelalte sisteme politice, în care investitura Guvernului este dependentă de Parlament, aprobarea parlamentară poate fi anterioară sau ulterioară numirii Guvernului de către șeful statului, după cum există și posibilitatea ca decizia șefului statului să vizeze, într-o primă fază, numai persoana primului-ministru, urmând ca, după acordarea votului de încredere, să se numească întreaga echipă guvernamentală. Astfel, în state ca Franța, Italia, Spania, Belgia, Austria, Israel etc., șeful statului numește membrii Guvernului, pe baza rezultatelor alegerilor, înainte de obținerea votului de încredere al Parlamentului. În Franța, președintele îl numește pe

Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o tentativă de retragere a încrederii acordate de către puterea legiuitoare unui executiv care nu a răspuns coordonatelor politice prezentate prin programul de guvernare, distanțându-se pe această cale de dezideratele electoratului său, mai precis, de promisiunile pe care le-a formulat în campania electorală și pe baza cărora majoritatea care susține Guvernul a obținut votul corpului electoral. Așa cum notează Pierre Avril și Jean Gicquel, spre deosebire de statele în care independența autorităților publice este supusă regimului separării stricte, cum este cazul SUA, în celelalte state, regimul parlamentar modern este caracterizat de solidaritatea reciprocă a Guvernului și a majorității parlamentare.

Aceiași autori constată că punerea sub semnul responsabilității a relației dintre majoritatea parlamentară și Guvern este improprie, deoarece ea are la bază ideea de culpă și de

primul-ministru și, la propunerea acestuia, îi numește pe miniștri, fără să intervină un vot de investitură. Cu toate acestea, primul-ministru poate angaja răspunderea Guvernului numai în fața Adunării Naționale asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau asupra unui proiect de lege. În Belgia, regele numește și revocă primul-ministru și membrii Consiliului de Miniștri. După numire, Parlamentul acordă votul de încredere. În Spania, în urma alegerilor pentru Parlament, regele, după consultarea grupurilor parlamentare, propune un candidat la funcția de prim-ministru. În Congresul Deputaților, candidatul prezintă programul său, pentru a obține votul de încredere. Regele îl va desemna pe candidat prim-ministru, dacă el va obține majoritatea absolută a voturilor din Congresul Deputaților. Dacă această majoritate de voturi nu se obține în primul tur de scrutin, se procedează la un nou tur de scrutin, în cadrul căruia primul-ministru poate obține votul de încredere, cu o majoritate simplă. Soluția spaniolă este asemănătoare cu cea germană. În Grecia, primul-ministru și Guvernul numit de președintele republicii trebuie să obțină încrederea Camerei în 15 zile de la depunerea jurământului. În Italia, președintele republicii numește președintele Consiliului de Miniștri, după consultarea președinților celor două Camere și a conducătorilor principalelor partide politice. Numirea membrilor Guvernului se face, la propunerea președintelui Consiliului de Miniștri, de către președintele republicii. În cel mult 10 zile de la formare, Guvernul trebuie să se prezinte în fața Parlamentului pentru a obține investitura.

sanctiune, împrumutată din dreptul civil, fără să se țină seama de faptul că în astfel de situații ne aflăm în prezența unui acord politic în virtutea căruia pierderea încrederii parlamentare are drept urmare demisia cabinetului. Totodată, răspunderea nu poate fi asociată cu ideea de subordonare, ea urmând să derive din rolul propriu al subiectului de drept<sup>101</sup>.

Înclinăm să ne asociem raționamentului autorilor francezi, având în vedere că echilibrul puterilor în stat este adeseori fragil, că în multe cazuri Parlamentul se transformă într-o „autoritate statală supremă” și își poate exercita asupra executivului puteri discreționare, care pot duce la demiterea Guvernului fără a se putea demonstra culpa acestuia.

În privința procedurilor constituționale privitoare la retragerea încrederii acordate Guvernului, urmată de demiterea acestuia, se poate constata că în regimurile democratice demiterea Guvernului nu poate avea o altă origine decât cea parlamentară. Ea are, de regulă, o cauză unică: destrămarea majorității parlamentare care sprijină Guvernul, coroborată cu imposibilitatea desfășurării activității guvernamentale în absența sprijinului parlamentar. Aceasta nu exclude însă și situația, mai rar întâlnită, în care majoritatea parlamentară acționează pentru înlocuirea Guvernului în funcțiune cu un alt Guvern.

În principiu, încetarea activității echipei guvernamentale poate avea cauze diverse, care nu sunt de sorginte parlamentară. Există sisteme politice în care Guvernul își încetează activitatea ca urmare a încetării mandatului primului-ministru (demisie, deces, imposibilitatea exercitării acestuia din motive de boală ori din alte motive etc.). În astfel de cazuri, Parlamentul

101. A se vedea Pierre Avril, Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 221. În același sens se exprimase mai înainte R. Capitant, în lucrarea sa „Régimes parlementaires”, cuprinsă în volumul *Melanges*, R. Carre de Malberg, Sirey, Paris, 1933, p. 33, în care se arată că sintagma „angajarea răspunderii” este inadecvată, pentru că se bazează pe ideea de culpă și sancțiune.

nu este angajat în confirmarea încetării mandatului Guvernului, această sarcină revenind șefului de stat. Intervenția Parlamentului poate fi urmarea demiterii Guvernului, el fiind, în astfel de cazuri, antrenat în procedura de investire a noului Guvern.

Provocarea demiterii Guvernului de către Parlament poate fi opera opoziției parlamentare, dar și a majorității. Pentru respectarea regulii majorității, în regimurile parlamentare, atât acordarea votului de încredere, cât și acordarea votului de neîncredere sunt supuse regulii unice a majorității de voturi. Pe această bază, se poate conchide că un Guvern nu poate fi demis, atât timp cât el se bucură de o majoritate parlamentară, cale sigură pentru asigurarea stabilității regimurilor politice contemporane.

Procedura votului de încredere sau a moțiunii de cenzură este declanșată de o cerere colectivă a parlamentarilor (uneori numai dintr-o Cameră, alteori din ambele Camere parlamentare) pentru ridicarea încrederii acordate de Parlament Guvernului. În aceste circumstanțe, constituțiile statornicesc asocierea unui anumit număr de parlamentari pentru susținerea unei astfel de inițiative.

De regulă, moțiunea de cenzură este un instrument rezervat opoziției parlamentare, care poate declanșa o acțiune de control asupra Guvernului, ce poate avea succes dacă dezbaterile parlamentare pot convinge și membri ai majorității pentru susținerea moțiunii de cenzură. În situațiile în care, în urma dezbaterilor parlamentare, votul este favorabil retragerii încrederii în Guvern, acesta va fi demis, iar șeful statului va iniția declanșarea unei proceduri de investire pentru un nou Guvern. Există, de asemenea, și situații în care inițierea unei moțiuni de cenzură urmărește doar declanșarea unei dezbateri generale asupra politicii guvernului, fără a se tinde la demiterea acestuia.

Spre deosebire de acest mod de declanșare a procedurii moțiunii de cenzură, care izvorăște din inițiativa parlamentarilor, există

și modalități de declanșare a votului de neîncredere în Guvern, *pe calea moțiunilor de cenzură provocate*.

Exemplul cel mai convingător îl constituie Franța. În această țară, angajarea răspunderii Guvernului poate fi solicitată, în temeiul art. 49 alin. 1 din Constituție, de către primul-ministru, după deliberarea din Consiliul de Miniștri asupra programului de guvernare ori asupra unei declarații de politică generală<sup>102</sup>.

Așa cum rezultă din practica franceză, în urma alegerilor parlamentare, primul-ministru poate să prezinte Adunării Naționale o declarație de politică generală, fiind liber să solicite sau nu angajarea răspunderii în fața acestei Camere. În privința prezentării programului de guvernare, în fața Adunării Naționale, există situații în care primi-miniștri au apărut în fața Camerei cu un „program de acțiune” (Raymond-Barre – 26 aprilie 1978), un „program de acțiune pentru anul care urmează” (Balladur, 15 decembrie 1993) ori cu declarații de politică generală (Pierre Mauroy – 6 octombrie 1981; Pierre Bérégovoy – 25 noiembrie 1992), fără ca acestea să fie urmate de o moțiune de cenzură.

### § 3. *Controlul asupra administrației publice de stat (centrale)*

Spre deosebire de controlul asupra Guvernului, acesta încează de a mai fi un control strict politic. El urmărește cu precădere funcționarea serviciilor publice, aplicarea corectă a

102. La început, angajarea răspunderii Guvernului asupra programului său de guvernare a constituit un element de fundamentare a acțiunii guvernamentale. Astfel, Michel Debre, la 15 ianuarie 1950, a prezentat Adunării Naționale programul de guvernare, iar apoi a cerut Camerei aprobarea unei declarații de politică generală, urmată de asumarea răspunderii Guvernului asupra autodeterminării Algeriei, pe care o anunțase Generalul de Gaulle. În ambele situații, parlamentarii aveau la dispoziție un vot care putea duce la demiterea Guvernului. Ulterior, programul și declarațiile de politică generală ori au fost socotite ca facultative, ori nu au fost supuse unui vot parlamentar. A se vedea Pierre Avril, Jean Gicquel, *Op. cit.*, p. 222.

legii de către autoritățile administrației publice centrale, evitarea abuzului de putere al funcționarilor publici, respectarea drepturilor și libertăților cetățenești.

Exercitarea controlului parlamentar asupra administrației centrale utilizează câteva dintre mijloacele folosite în realizarea controlului asupra Guvernului, avându-se în vedere dubla calitate a miniștrilor, care sunt totodată membri ai echipei guvernamentale și șefi ai autorităților centrale ale administrației publice.

Sub acest aspect, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului sunt supuși procedurii întrebărilor și interpelărilor în dubla lor calitate, Parlamentul având atât posibilitatea de a se informa asupra activității Guvernului, cât și asupra activității autorității administrației publice, conduse de către un membru al Guvernului.

Întrebările și interpelările, ca mijloace de control asupra administrației publice, se completează cu investigațiile parlamentare, caz în care comisiile de anchetă instituite de Parlament pot supune controlului parlamentar orice domeniu de activitate al administrației publice, în măsura în care primesc o astfel de abilitare din partea Parlamentului. Și în astfel de cazuri este valabilă regula în virtutea căreia interpelările pot fi urmate de dezbateri și de moțiuni, care se pot solda cu retragerea încrederii acordate Guvernului, respectiv cu demisia acestuia.

În privința comisiilor de anchetă, Regulamentul Adunării Naționale a Republicii Franceze precizează în art. 140 (2) că instituirea lor se face de către Adunarea Națională în urma votării unei rezoluții, după ce aceasta a fost examinată, în condiții regulamentare, de către o comisie permanentă competentă. Rezoluția trebuie să precizeze fie faptele care dau naștere anchetei, fie serviciile publice ori întreprinderile naționale a căror gestiune va fi examinată de comisie.

Se poate desprinde ideea că anchetele parlamentare pot viza atât activitatea Guvernului, administrației publice, cât și cea

a întreprinderilor naționale. Singurul obstacol în calea demarării anchetelor parlamentare îl constituie declanșarea unei anchete judiciare, care duce la oprirea investigației parlamentare. În acest sens, art. 141 (2) din Regulamentul Adunării Naționale stabilește că Președintele Adunării trebuie să notifice ministrului justiției depunerea oricărei propuneri de rezoluție privitoare la crearea unei comisii de anchetă. Regulamentul francez interzice crearea unei noi comisii de anchetă înainte de expirarea unui termen de 12 luni de la terminarea misiunii comisiei anterioare, conferind Președintelui Adunării dreptul de a refuza primirea unei noi propuneri de rezoluție cu același obiect. În caz de dubiu, Președintele hotărăște, pe baza avizului Biroului Adunării.

Exercitarea controlului asupra administrației publice centrale cunoaște forme particulare de manifestare în cazul existenței unor instituții specializate în controlul utilizării banilor publici, al execuției bugetare și al respectării legii finanțelor (Curtea de Conturi), ori în cel al funcționării instituției Ombudsmanului, care controlează raporturile dintre cetățean și administrația publică, cu precădere în domeniul respectării drepturilor și libertăților cetățenești.

În statele democratice, extinderea controlului parlamentar asupra utilizării de către administrația publică a creditelor bugetare este o metodă care îmbină elemente ale funcției legislative cu elemente specifice controlului parlamentar, mijlocind intervenția directă a Parlamentului cu cea indirectă.

În faza exercitării funcției legislative sau bugetare a Parlamentului, rolul acestuia în controlul administrației publice este absolut. În funcție de sumele care sunt conferite administrației publice prin legea bugetului de stat, aceasta își poate extinde sau poate fi obligată să-și reducă obiectivele pe care le poate realiza. Odată aprobat bugetul administrației publice, Parlamentul își exercită funcția de control atât asupra modului în

care sunt realizate veniturile autorităților administrației publice, cât și asupra modului de efectuare a cheltuielilor autorizate de Parlament prin lege. De regulă, în exercitarea respectivei modalități de control, cu excepția comisiilor special constituite în acest scop, Parlamentul nu intervine în mod direct, având la dispoziție o autoritate administrativ-jurisdicțională, Curtea de Conturi, care are rolul de a verifica modul de utilizare a sumelor de bani destinate prin buget autorităților administrației publice.

În general, rolul Curții de Conturi este acela de a efectua controale asupra utilizării fondurilor bănești puse la dispoziția autorităților publice și chiar a unor agenți economici privați, pentru ca, pe baza constatărilor și a deciziilor luate în cadrul competenței stabilite de lege, să prezinte Parlamentului un raport cu privire la respectarea legii în materie bugetară.

Exercitarea controlului parlamentar asupra utilizării banilor publici, prin intermediul Curții de Conturi, comportă mai multe variante.

Prima dintre ele permite exercitarea acestui tip de control în cea mai largă dezvoltare: Curtea de Conturi poate controla orice autoritate și instituție publică, precum și băncile sau alți agenți economici cu capital de stat. În prima variantă, Curtea de Conturi exercită fie un control preventiv, fie unul posterior, în multe situații fiind admise ambele modalități. De asemenea, în exercitarea acestei variante de control, Parlamentul poate avea puteri diferite, în sensul că el se va raporta la Curtea de Conturi fie prin admiterea controlului complet asupra exercițiului bugetar al acestuia, fie prin limitarea lui la anumite operații, urmată sau nu de aprobarea raportului Curții de Conturi de către Parlament, ori poate admite acest control numai la cererea sa, nefiind exclusă nici varianta eliminării acestui control administrativ asupra Parlamentului, locul lui fiind luat de un autocontrol instituit prin chestura Camerelor și prin comisiile permanente de specialitate.

O problemă complementară controlului financiar și patrimonial exercitat de Parlament o constituie instituționalizarea declarării activităților producătoare de venit ale parlamentarilor, în vederea instituirii unui mijloc de control asupra corupției. În acest sens, în marea majoritate a statelor, a fost instituită așa-numita „declarație de avere” ori „registru de avere și avantaje” pe care le pot obține în timpul exercitării mandatului și datorită exercitării acestuia.

Scopul declarațiilor și registrelor de avere îl reprezintă asigurarea transparenței și moralizarea vieții publice. Ele se adaugă altor reglementări naționale privitoare la ineligibilități, incompatibilități, finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

Obiectul declarațiilor și registrelor de avere îl constituie prezentarea patrimoniului persoanei în cauză, insistându-se asupra bunurilor mobile și imobile de valoare (clădiri, automobile, avioane, depozite și datorii, creanțe etc.).

O altă modalitate de control asupra administrației publice o reprezintă activitatea Ombudsmanului, instituție care a cunoscut un veritabil reviriment după cel de-al doilea război mondial, extinzându-se pe toate continentele mapamondului<sup>103</sup>.

103. Ombudsmanul a fost înființat în 1713 de către regele Suediei, prin desemnarea unui reprezentant regal, care devine Ombudsman regal, pentru a supraveghea administrația publică în îndeplinirea atribuțiilor sale legale. Instituția Ombudsmanului a devenit o instituție constituțională prin înscrierea ei în Constituția Suediei din 1808. În virtutea acestei Legi fundamentale, Ombudsmanul era reprezentantul puterii legislative, pentru a examina plângerile supușilor regelui împotriva actelor arbitrare ale administrației regale. În 1809 a fost desemnat primul Ombudsman suedez, ca instituție unipersonală, după care numărul Ombudsman-ilor a crescut, ajungând astăzi la patru, unul dintre ei fiind responsabil pentru activitatea instituției. După ce Ombudsmanul suedez a fost preluat în Finlanda, Danemarca și Norvegia, după 1945 el s-a răspândit în peste 70 de state, inclusiv în România, aici el purtând numele de Avocat al Poporului. A se vedea Frank Stany, *The British Ombudsman*, Clarendon Press, Oxford, 1971, p. 3.

Misiunea esențială a Ombudsmanului o constituie controlul respectării drepturilor și libertăților cetățenești de către administrația publică, inclusiv de către forțele armate, penitenciare, Ministerul de Interne. Activitatea Ombudsmanului, în marea majoritate a cazurilor, se oprește la porțile instanțelor judecătorești, asigurându-se independența acestora. Excepțiile confirmă regula, dar ele nu sunt cosubstanțiale actului de justiție, putând însă să determine declanșarea unei acțiuni penale împotriva judecătorului care a dat o hotărâre judecătorească potrivnică drepturilor cetățenești ale unei persoane.

Raportarea activității de control a Ombudsmanului la Parlament pe linia controlului parlamentar se face prin intermediul unui raport anual, care este supus aprobării parlamentare.

Raportul conține nu numai constatări rezultate din examinarea plângerilor cetățenilor, ale căror drepturi au fost încălcate de autoritățile administrației publice, ci și concluzii privitoare la atitudinea autorităților administrației publice față de aceste plângeri, precum și propuneri privitoare la reexaminarea materialului legislativ privitor la reglementarea relațiilor dintre autorități și cetățeni, insistându-se pe latura respectării drepturilor omului.

#### § 4. Controlul asupra administrației publice locale

Acest control nu-și găsește o reglementare expresă în constituții ori în legi consacrate comunităților locale și realizării autonomiei locale. Totuși, se poate vorbi de un control al Parlamentului asupra administrației publice locale, control rezervat prin excelență Guvernului.

Având în vedere că administrația publică locală se află sub controlul de tutelă al administrației publice centrale, Parlamentul, în exercitarea controlului asupra administrației publice centrale, poate utiliza mijloace proprii de control și pentru

investigarea administrației publice locale, solicitând autorității publice centrale, care exercită controlul de tutelă asupra administrației publice locale, să răspundă la întrebările adresate de parlamentari cu privire la soluționarea unor probleme locale, să informeze membrii Parlamentului asupra chestiunilor care se relevă în ședințele publice ori în scrisorile adresate acestor autorități.

Rezumativ, putem spune că exercitarea controlului parlamentar asupra autorităților administrației publice locale este un atribut parlamentar care derivă din dreptul Parlamentului de a stabili, prin lege, limitele autonomiei locale, de unde decurge și obligația verificării respectării legii, dar și principiul suveranității naționale, ale cărui semnificații concrete nu pot fi decât opera Parlamentului. În felul acesta, exercitarea controlului parlamentar asupra autorităților administrației publice locale poate îmbrăca forma anchetelor parlamentare, care pot furniza Parlamentului informații, date și soluții privitoare la soluționarea unor probleme ce apar în colectivitățile locale și care nu pot fi soluționate de către autoritățile administrației publice.

În esență, controlul parlamentar exercitat asupra autorităților administrației publice locale este, de regulă, un control suplimentar, care apare în cazuri izolate, ce nu au fost soluționate de autoritățile administrației publice centrale. Este posibil ca reacțiile autorităților publice centrale la problemele colectivităților locale să fie contrare intereselor acestora. Este posibil ca Guvernul sau administrația publică centrală să privească dialogul referitor la autonomia locală de pe poziții politice erodate moral, ceea ce trebuie să declanșeze acțiunea Parlamentului de a stabili noi parametri, prin reliefarea unor noi valori și condiții politice, pentru direcționarea acțiunii administrative și, mai ales, pentru redimensionarea exigențelor la care poate fi supusă administrația locală în cadrul legii.

Pentru validarea principiului controlului parlamentar asupra autorităților administrației publice locale, credem că elementul cel mai important îl constituie asigurarea funcționării principiului autonomiei locale. Parlamentul, înainte de toate, este dator să întrebe Guvernul, miniștrii, conducătorii celorlalte autorități ale administrației publice locale, dacă reglementările pe care le-a dat, prin lege, sunt pe măsura nevoilor colectivităților locale și țin seama de posibilitățile și limitele pe care le au în conducerea treburilor locale, fără a afecta suveranitatea națională.

#### *§ 5. Controlul asupra instituțiilor publice subordonate autorităților administrației publice de stat*

Acest control derivă din posibilitatea Parlamentului de a controla orice activitate a administrației publice, inclusiv a instituțiilor subordonate acesteia. Ca atare, în măsura în care o autoritate publică are în subordinea sa instituții publice, adeseori clasificate în categoria serviciilor publice, ea este responsabilă de organizarea și buna lor funcționare.

În aceste condiții, exercitarea controlului parlamentar asupra unor astfel de servicii publice din domeniul sanitar, învățământ, cercetare științifică, ocrotire socială, turism etc. nu este supusă vreunei restricții constituționale, legale ori parlamentare. Ca și în alte cazuri, șeful departamentului administrației publice centrale, care răspunde de activitatea instituției publice, poate fi chemat să dea seamă în fața Parlamentului atât asupra neregulilor constatate în funcționarea instituției în cauză, cât și asupra disfuncționalităților dintre autoritatea administrativă și instituția subordonată. Investigarea parlamentară a unor astfel de fenomene se poate face atât pe calea întrebărilor și interpelărilor, cât și pe cea a anchetelor parlamentare. În nici una din situații, antrenarea răspunderii guvernamentale nu este exclusă, fie pe calea moțiunii de cenzură, fie pe calea

trimiterii în judecată a membrului Guvernului care se face vinovat de încălcarea legii privitoare la răspunderea ministerială.

### § 6. *Controlul asupra agenților (operatorilor) economici*<sup>104</sup>

Se realizează prin diferite forme, în funcție de natura sistemului politic, de prevederile constituționale, manifestându-se tendințe de exercitare a acestuia exclusiv pe cale legislativă, ca și de implementare a unor modalități și tehnici specifice acțiunilor de control exercitate de către Parlament.

În categoria elementelor de control al agenților economici pe cale legislativă intră, înainte de toate, aprobarea programelor economice și a bugetelor de către Parlament, prin aceasta lărgindu-se sau restrângându-se libertatea de acțiune a agentului economic nominalizat sau care, potențial, are acces la surse de finanțare ori de sprijin economic. În acest fel, în Franța pot fi create comisii parlamentare de anchetă care pot investiga atât problemele pe care le ridică gestionarea întreprinderilor publice, cât și a celor private, care realizează un serviciu public.

Ordonanța nr. 58-1100 din 17 noiembrie 1958, privitoare la funcționarea adunărilor parlamentare, stabilește că pentru investigațiile parlamentare sunt formate comisii de anchetă pentru culegerea de informații fie asupra unor fapte determinate, fie asupra gestiunii serviciilor publice ori a întreprinderilor naționale, în vederea supunerii concluziilor acestora adunării care le-a creat. Crearea unor astfel de comisii trebuie să rezulte din votul Camerei și trebuie să precizeze fie faptele care dau naștere anchetei, fie serviciile publice ori întreprinderile naționale pe care comisia dorește să le examineze cu privire la gestiune.

104. În categoria agenților (operatorilor) economici se includ: întreprinderile publice și private, societățile comerciale, regiile autonome, precum și orice persoană juridică sau fizică care realizează un serviciu public.

În plus, admiterea unei cereri de constituire a unei astfel de comisii este legată de inexistența unei anchete judiciare având același obiect. Ordonanța din 1958 precizează că, în cazul în care o comisie de anchetă a fost creată, misiunea acesteia se termină la prima informație primită cu privire la depunerea raportului comisiei respective. În toate cazurile, depunerea raportului nu poate depăși 6 luni de la data instituirii comisiei.

În Canada, de asemenea, în virtutea prevederilor constituționale și regulamentare, sunt supuse controlului parlamentar, în mod regulat, rapoartele anuale ale întreprinderilor Coroanei. În Spania, potrivit art. 97 și 108 din Constituție, comisiile parlamentare de anchetă pot fi instituite pentru situații particulare excepționale, ceea ce nu exclude controlul direct asupra unui agent economic.

În Olanda, controlul asupra administrației publice este un control indirect, prin intermediul miniștrilor care au sub control agenții economice. Acest control se exercită și de către Parlament, în măsura în care acesta autorizează o comisie de anchetă să acționeze în acest sens.

În Elveția, țară caracterizată prin regimul de adunare, art. 85 al Constituției încredințează Parlamentului sarcina de a controla administrația și magistratura. Ineditul controlului parlamentar se relevă, astfel, nu numai prin controlul asupra magistraturii, dar și prin obligația Consiliului Federal de a prezenta un raport bugetar și alte rapoarte care îi vor fi solicitate. Cu toate acestea, activitatea comisiilor parlamentare de anchetă nu poate fi limitată, ele putând interveni, în limita mandatului acordat de Parlament, în orice problemă importantă a țării.

Un exemplu concret, pe care putem să-l prezentăm, îl constituie Franța, în care atât teoria, cât și practica parlamentară arată că exercitarea controlului parlamentar asupra agenților economici constituie o preocupare constantă a Parlamentului francez.

În țara noastră, problema privatizării societăților comerciale cu capital de stat, ca și problema naționalizării întreprinderilor private, firește, în limitele specifice economiei de piață, au constituit obiectul unor prelungite dezbateri parlamentare. În mare parte, soluțiile legislative, adoptate în diferite faze ale procedurii legislative, au fost extrase din rapoarte ale comisiilor parlamentare, în multe cazuri ale comisiilor parlamentare de anchetă.

Relevăm, în acest sens, un proiect de rezoluție al Adunării Naționale, înregistrat la 7 ianuarie 1997, privind instituirea unei comisii de anchetă parlamentară asupra societăților de dezvoltare regională. Această propunere legislativă este urmarea diferitelor ecouri politice și sociale privitoare la Societățile de Dezvoltare Regională. Aceste societăți au fost înființate în anul 1955, prin Decretul nr. 55-876 din 30 iunie 1955, pentru a contribui la dezvoltarea regională prin intermediari financiare. Aceste societăți au fost considerate ca societăți cu capital privat, care realizează un serviciu public, scop în vederea căruia au dobândit anumite avantaje, între care garantarea dividendelor acționarilor, timp de 7 ani, cu un venit de 5%. Acestora li se adaugă și alte avantaje, în rândul cărora intră un statut fiscal favorabil, care are în vedere scutirea de impozit a societăților pentru dividendele societăților afiliate și pentru plusvaloarea realizată din vânzarea părților sociale pe care le dețin.

De-a lungul timpului, au fost create aproximativ 20 de astfel de societăți, evoluția acestora fiind pusă sub semnul întrebării, după 16 decembrie 1992, dată la care Societatea de Dezvoltare Regională a Picardiei a fost suspendată. În 1995, datoria Societății de Dezvoltare Regională a Picardiei se ridica la 230 de miliarde de franci.

Pentru clarificarea situației acestei societăți și, mai ales, a utilizării fondurilor de care dispun, se cere crearea unei comisii de anchetă parlamentară, care ar urma să decidă asupra

răspunderilor care revin statului, dar și agenților săi implicați în respectivul dezastru financiar și în pierderea încrederii în aceste instituții însărcinate cu încurajarea dezvoltării regionale<sup>105</sup>.

În practica Parlamentului francez, crearea unor astfel de comisii nu comportă dificultăți, dar, cu toate acestea, se impune ideea găsirii unei soluții pentru antamarea răspunderii parlamentare ori judiciare a unui agent economic.

Din acest punct de vedere, credem că pot fi avute în vedere două soluții, în funcție de statutul societăților care oferă servicii publice. Este necesar să distingem între cele două mari domenii ale dreptului, între dreptul public și cel privat. În cadrul acestei distincții, intervenția statului trebuie să fie nuanțată, gradele sale de intervenție fiind variabile, după scopul intervenției statale.

Astfel, în principiu, domeniul public este supus oricând controlului statal, el fiind nu numai o creație a statului, dar și unul din principalii săi susținători. Spre deosebire de domeniul public, domeniul privat al statului comportă anumite diferențieri juridice, determinate de regimul bunurilor care îi formează obiectul, precum și de afectarea acestora unui scop public sau privat. Din acest punct de vedere, credem că este necesar să se revină nu numai la teoria și practica interbelică din România, dar și la exigențele Constituției din 1991. Potrivit acestor exigențe, exercițiul proprietății publice nu comportă nici un fel de dubii sub aspectul regimului juridic al respectivelor bunuri.

Dar, exploatarea regimului juridic al proprietății private în domeniul serviciilor publice comportă anumite observații. În primul rând, este necesar să observăm că serviciile publice nu țin de esența proprietății publice, ele putând fi exercitate de

105. A se vedea *Proposition de Résolution tendant à créer une commission d'enquête parlementaire sur les sociétés de développement régional*, nr. 3285, Assemblée Nationale.

autoritățile administrației publice, în nume propriu, sau de aceste autorități prin concesiune către persoane fizice sau juridice care, în baza unor contracte administrative, exercită aceste servicii.

În toate cazurile, este necesar să precizăm că exploatarea serviciilor publice în regim public sau privat nu împiedică asupra răspunderii juridice ce revine titularilor acestora, dar poate avea consecințe particulare asupra garantării funcționalității serviciilor.

Elementele esențiale care diferențiază cele două sisteme rezidă în identificarea responsabilului juridic în persoana autorității publice ori în persoana juridică sau fizică avută în vedere la concesiunea serviciului public. În prima situație, răspunderea juridică poate reveni în exclusivitate autorității administrației publice în cauză sau funcționarului public vinovat de săvârșirea unei fapte prejudiciabile. În cel de-al doilea caz, introducerea în cauză a persoanei care exercită serviciul concesiionat nu poate avea loc decât în condițiile prevăzute în contractul administrativ.

### CAPITOLUL III

## Controlul parlamentar în sistemul constituțional din România

<i>Secțiunea 1 – Funcțiile Parlamentului .....</i>	113
<i>Secțiunea 2 – Evoluția funcției de control parlamentar .....</i>	124

## SECȚIUNEA 1

### Funcțiile Parlamentului

Ansamblul abilităților (împuternicirilor) generale sau speciale<sup>106</sup>, conferite de Constituție celor două Camere ale Parlamentului pentru îndeplinirea rolului său de „organ reprezentativ suprem al poporului român”, formează conținutul competenței constituționale a acestei autorități publice.

Competența Parlamentului se exprimă în mod material prin exercitarea unor funcții distincte, dar corelative, care asigură realizarea scopurilor de reprezentare și decizie legislativă (politică dreptului) pentru care această structură democratică a fost constituită în sistemul organelor de stat.

În literatura noastră juridică<sup>107</sup>, potrivit conținutului lor – derivat din atribuțiile Parlamentului – funcțiile organului reprezentativ suprem au fost sistematizate, după cum urmează:

§ 1. legiferarea – adoptarea legilor;

§ 2. stabilirea direcțiilor principale ale activității economice, culturale, statale și juridice;

106. A se vedea Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, Ed. Dalloz, Paris, 1962, pp. 194-195.

107. A se vedea Ioan Muraru, *op. cit.*, pp. 107 și urm.; Ion Deleanu, în *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat II, Editura Europa Nova, București, 1996, pp. 272 și urm., identifică următoarele funcții: funcția de informare, funcția de control și sancțiunile controlului și funcția deliberativă.

- § 3. alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale;
- § 4. conducerea în politica externă;
- § 5. organizarea și funcționarea proprie;
- § 6. controlul parlamentar.

Prin urmare, concepțiile exprimate în literatura de specialitate românească deduc funcțiile Parlamentului îndeosebi din competențele generale ale acestuia<sup>108</sup>.

### § 1. *Legiferarea*

În cadrul competenței sale generale, Parlamentul, în alcătuirea sa bicamerală, își exercită funcția de autoritate legiuitoare.

Funcția legislativă sau de legiferare reprezintă o formă specializată a competenței Parlamentului<sup>109</sup>, în temeiul căreia dezbaterile politice generale, izvorâte din voința națiunii, se obiectivează prin edictarea unor norme juridice<sup>110</sup>, care să reglementeze un anumit compartiment al relațiilor sociale asupra cărora trebuie instituită o ordine specifică, normativă, în conformitate cu interesele sociale determinate.

Competența de legiferare nu poate fi exercitată decât în condițiile și limitele stabilite de Constituție. Condiționarea și limitarea puterii legiuitoare constituie o garanție eficientă a exercițiului ei suplu și echilibrat în cadrul mecanismului funcțional al separării puterilor în stat, evitându-se, astfel, metamorfizarea acestei puteri într-una absolută și despotică.

108. Credem însă că, într-o altă analiză, în care ar prima considerentul că noțiunea de funcție nu se regăsește în mod necesar în toate activitățile Parlamentului, ci numai în cele cu caracter fundamental, ar fi posibilă și o altă sistematizare a funcțiilor.

109. Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, pp. 132-137.

110. În Constituție, funcția legiferării este prevăzută în Secțiunea 3 din Capitolul I al Titlului III.

Limitele raționale exprimate în reguli constituționale privind exercitarea funcției de legiferare nu înseamnă restrângeri ale competenței Parlamentului, ci chiar elementele constitutive și de configurare ale domeniului de manifestare a acestei funcții fundamentale.

O primă limită este dată de drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, precum și de garanțiile acestora. Această limitare comportă două elemente. Pe de o parte, respectarea drepturilor, libertăților și garanțiilor lor, iar pe de altă parte, imposibilitatea Parlamentului de a recurge la revizuirea Constituției, dacă operațiunea are ca efect suprimarea acestor drepturi, libertăți și garanții (art. 148 alin. 2 din Constituție).

O a doua limită rezidă în prevederile art. 148 alin. 1 din Constituție, referitoare la dispozițiile constituționale privind caracteristicile instituției politice a statului, care nu pot forma, de asemenea, obiectul unei operațiuni de revizuire pe calea legiferării.

O a treia limită se referă la respectarea regimului de separație în exercitarea puterii în stat, conform căreia nici o autoritate publică nu se poate substitui celorlalte în realizarea rolului și competențelor ce le revin.

Regimul separației puterilor presupune cooperarea autorităților publice, dar exclude subordonarea față de o anumită autoritate de stat a tuturor celorlalte, chiar dacă această autoritate ar fi reprezentanța națională. Astfel, Parlamentul nu se poate substitui Guvernului sau administrației publice pentru exercitarea funcției lor executive.

În fine, o altă limită o reprezintă procesul colaborării autorităților publice în exercitarea competenței legislative a Parlamentului. Această colaborare este complexă și implică faze și acțiuni concurente ale mai multor autorități. Unele privesc exercitarea dreptului de inițiativă legislativă, altele se referă

la informarea comisiilor parlamentare și a plenului asupra datelor și asupra altor aspecte necesare fundamentării unor soluții etc.

Dar ceea ce interesează pentru caracterizarea legislativă a Camerelor Parlamentului sunt acele acte și fapte prin care competența unor autorități publice se inserează în competența de legiferare a organului legiuitor. Într-o asemenea ipoteză, competența legislativă a Parlamentului este „partajată” cu acele autorități.

În general, „puterea legislativă este încredințată unei pluralități de organe, care concură la producerea legii și consimt la edictarea ei”; ele alcătuiesc un „organ legislativ complex”, în cadrul căruia fiecare reprezintă un „organ legislativ parțial”. Ceea ce a condus la „înstituirea unui organ legislativ complex” este, desigur, teama de supremație a unui organ unic.

Rezultă din cele de mai sus faptul că, în limitele definite de regimul separației în exercitarea puterii de stat, competența de legiferare a Parlamentului nu este nelimitată, ea fiind rațional dimensionată. De altfel, caracterul circumscris și relativ al competenței de legiferare a Parlamentului este caracteristic, în mod diferențiat, și celorlalte funcții ale organului legislativ.

## § 2. Stabilirea direcțiilor principale ale activității economice, culturale, statale și juridice

O altă funcție a Parlamentului, care se fundamentează pe reprezentativitatea și unicitatea autorității legiuitoare, o reprezintă stabilirea direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice.

Această funcție complexă, cu semnificații politice și juridice determinate, pe care Parlamentul o exercită printr-o diversitate de prerogative constituționale, se justifică prin legitimitatea

originară și nu derivată a puterii legislative, consolidată de actul profund politic al alegerilor democratice.

Fiind un Parlament bicameral, conținutul acestei funcții poate fi exercitat, prin mijloace specifice, fie de Parlament în întregul lui, fie de una din Adunările (Camelele) Parlamentului, după cum au fost repartizate competențele în cadrul Constituției.

Pentru a se putea converti în legi, aceste sfere de interes major ale națiunii fac obiectul unor dezbateri în cadrul instituțional al Parlamentului, care formulează opțiuni politice motivate pentru adoptarea actelor normative în domeniile respective.

## § 3. Alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale

Această funcție reflectă raporturile constituționale dintre puterile publice, caracterizate de trăsăturile echilibrului și ale controlului.

Scopul exercitării acestei funcții constă în armonizarea, punerea în funcțiune și întreținerea într-un dinamism pragmatic a sistemului autorităților publice.

Funcția vizează constituirea structurilor și entităților statale exterioare, nu interne, ale Parlamentului.

Titularul exercițiului acestei funcții este Parlamentul (Camelele reunite), una din Camere sau uneori, chiar o comisie (aspecte de detaliu).

În condițiile prevederilor constituționale, titularul acestei funcții poate alege, forma, aviza formarea, numi sau revoca autorități statale, în virtutea mandatului reprezentativ de „a voi în locul națiunii”. Această posibilitate juridică recunoscută de Constituție face parte din conținutul real al mandatului parlamentar.

În cadrul acestei funcții, Parlamentul sau, după caz, Camerele sale pot să întreprindă următoarele:

- să suspende din funcție Președintele României (art. 95 din Constituție);
- să acorde votul de încredere Programului și întregii liste a Guvernului (art. 102 din Constituție);
- să retragă încrederea acordată Guvernului (art. 112 din Constituție);
- să numească Avocatul Poporului (art. 35 din Constituție);
- să numească directorul Serviciului Român de Informații (art. 62 lit. g din Constituție);
- să numească judecătorii la Curtea Constituțională (art. 140 din Constituție);
- să aleagă Consiliul Superior al Magistraturii (art. 132 din Constituție);
- să numească membri în Consiliul Superior al Audiovizualului (art. 25 din Legea nr. 48/1992) sau în Consiliile de administrație ale Fondurilor Proprietății Private și ale Proprietății de Stat (art. 8 și 30 din Legea nr. 58/1991) etc.

#### § 4. Conducerea în politica externă

Dispozițiile art. 2 alin. 1 din Constituție stabilesc că „suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum”.

Acest text constituțional conferă Parlamentului posibilitatea de a exercita atribuții în sfera/domeniul politicii externe.

Trebuie să operăm însă o distincție necesară cu privire la natura și întinderea competenței Parlamentului în materia politicii externe, în raport cu alte autorități publice cărora le revin, prin lege, atribuții în același domeniu.

Precizăm, astfel, că în competența Parlamentului sunt înscrise atribuțiile de conducere în politica externă, atribuții deci de natură fundamentală, încredințate în mod legitim forului nostru legislativ, cum ar fi: ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale; declararea stării de război; suspendarea sau încetarea ostilităților militare.

Dacă Parlamentul exercită, în virtutea poziției sale, în sistemul organelor statului, atribuții fundamentale în politica externă, atunci celelalte autorități publice, cărora le revin alte competențe, exercită atribuții specializate (executive) de concretizare a obiectivelor de politică externă statornicite în programul Guvernului și validate de Parlament prin acordarea votului de încredere cu ocazia investirii Guvernului sau, după caz, ori de câte ori acesta o cere în mod expres organului legislativ.

#### § 5. Organizarea și funcționarea proprie

Suportul rațional și legal al acestei funcții rezidă în principiul autonomiei adunărilor, care se referă la trei aspecte ale activității Parlamentului<sup>111</sup>:

- a) *autonomia administrativă*, care semnifică dreptul adunării de a decide ea însăși sau prin președintele ori biroul ei asupra compunerii, organizării și atribuțiilor diferitelor servicii aparținând uneia din cele două Camere;
- b) *autonomia financiară*, care constă în operațiile de fixare a propriului buget și de control al execuției bugetare. Bugetul Parlamentului se integrează în bugetul general al statului, prin procedee care diferă de la un Parlament la altul. În unele țări, Parlamentului i se recunoaște un maximum de independență a autonomiei financiare, în alte state, bugetul Parlamentului este asimilat cu cel al

111. A se vedea Ion Deleanu în *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat I, Editura Europa Nova, București, 1996, p. 243.

unui minister și se aprobă de organul executiv, alteleori, limita maximă a bugetului este fixată în prealabil de puterea executivă competentă. Procedul folosit de Constituția noastră este acela al independenței, în care resursele financiare ale Camerelor sunt prevăzute în bugetele aprobate de acestea.

- c) *autonomia regulamentară* se manifestă prin dreptul fiecărei Camere de a-și adopta propriul regulament de organizare și funcționare, respectând prevederile Constituției și ale celorlalte legi adoptate de Parlament.

Prin urmare, în virtutea autonomiei sale organizatorice și funcționale, Parlamentul (Camerale sale), în acord cu dispozițiile constituționale, validează alegerea deputaților și senatorilor, adoptă regulamentul de funcționare, alege organele sale de lucru (birouri permanente, comisii), își stabilește bugetul propriu.

### § 6. *Controlul parlamentar*

Este o funcție esențială a Parlamentului, o expresie a forței juridice a mandatului reprezentativ. Considerăm că, alături de adoptarea legilor și numirile în funcții, controlul parlamentar reprezintă una din marile prerogative ale puterii legislative.

Funcția controlului parlamentar este prin excelență politică, ea găsindu-și fundamentul în puterea suverană, al cărui titular autentic este poporul, care își încredințează, prin intermediul mandatului reprezentativ, dreptul său de control parlamentar, pentru a verifica dacă autoritățile executive își exercită atribuțiile lor în concordanță cu prevederile legale, cu drepturile omului și interesele generale ale societății.

Deși natura controlului este de ordin politic, totuși, în situația în care se stabilesc răspunderi concrete ale unor autorități și persoane care exercită funcții ale acestor autorități publice, pot fi antrenate și consecințe de ordin juridic.

În practica exercitării funcțiilor Parlamentului nostru, funcția controlului, fiind copleșită de funcția legiferării, nu a cunoscut o amplitudine și o eficiență necesare realizării scopurilor sale esențiale.

Este posibil ca, odată cu adoptarea legilor corespunzătoare diferitelor raporturi sociale ce necesită reglementări prin lege, funcția controlului, în raport cu cea a legiferării, să se echilibreze, asigurându-se astfel desfășurarea unei activități normale și eficace a Parlamentului nostru.

Controlul parlamentar<sup>112</sup> se referă, în principiu, la întreaga activitate statală și la toate autoritățile publice, realizându-se prin căi și mijloace adecvate. Controlul privește îndeosebi activitatea Executivului și se materializează, în forme specifice, prin intermediul informațiilor și al documentelor solicitate, întrebărilor, interpelărilor, anchetei parlamentare, moțiunii de cenzură ș.a.

*Informațiile și documentele* cerute de parlamentari, prin intermediul președinților comisiilor parlamentare sau ai Camerelor, sunt prezentate solicitanților de către Guvern și de către celelalte organe ale administrației publice, în temeiul art. 110 din Constituție.

*Întrebarea* se referă la un aspect concret sau la orientarea Guvernului într-o problemă determinată a politicii sale. Art. 131 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 130 din Regulamentul Senatului prevăd că fiecare parlamentar poate adresa miniștrilor sau altor conducători ai administrației publice centrale cererea de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul intenționează să ia o hotărâre într-o problemă concretă.

*Interpelarea* este un mijloc de control mai pregnant decât întrebarea, întrucât obligă Guvernul să-și justifice politica sa generală într-o anumită sferă a activității sale, putând duce la adoptarea unei moțiuni care să exprime poziția Camerei în problema respectivă.

112. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 147.

*Ancheta parlamentară* se organizează în două modalități: prin comisiile ad-hoc, instituite pentru un scop determinat, și prin comisiile permanente specializate.

Potrivit principiului separației puterilor, comisiile de anchetă nu se pot substitui competenței unui organ de jurisdicție. Ele pot să culeagă informațiile necesare și să redacteze un raport cu concluziile la care a ajuns comisia respectivă, care vor fi aduse la cunoștința opiniei publice prin debaterile dintr-o Cameră sau alta.

*Moțiunea de cenzură* promovează debateri publice asupra politicii de ansamblu a Guvernului, în scopul demiterii sale (art. 112 din Constituție).

*Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală* intervine în condițiile art. 113 din Constituție. Suntem de părere că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege intră în sfera funcției legislative.

Constituția României consacră și alte forme de control parlamentar asupra Executivului, cum ar fi rapoartele, dările de seamă, informările etc. Astfel, potrivit art. 62 lit. f, cele două Camere ale Parlamentului, întrunite în ședință comună, examinează rapoartele Consiliului Suprem de Apărare a Țării și ale Curții de Conturi, iar, în conformitate cu lit. g a aceluiași articol, numesc, la propunerea Președintelui României, directorul Serviciului Român de Informații și exercită controlul asupra acestui serviciu.

Controlul parlamentar se exercită în cadrul general al competenței constituționale a Parlamentului, deci cu respectarea regimului de separație a autorităților publice în exercitarea puterii de stat.

Funcția de control a Parlamentului asupra Executivului, ca și a altor autorități publice, are rolul de a preveni excesele și abuzurile, dar și de a modela și dinamiza activitatea acestor instituții.

## SECȚIUNEA 2

### Evoluția funcției de control parlamentar

În România, ca și în celelalte state europene, originile controlului parlamentar nu pot fi decât constituționale. În toate cazurile, ele reprezintă un nou mod de a concepe exercitarea atribuțiilor statale, plecându-se de la necesitatea transpunerii în plan politic a principiului separației puterilor în stat. Odată ce constituțiile au proclamat așezarea principiului separației puterilor în stat la baza edificiului statal, nimic nu a mai împiedicat pe teoreticienii dreptului constituțional să examineze raporturile dintre puteri și să reliefeze, în planuri diferite, dimensiunile controlului pe care îl exercită Legislativul asupra Executivului<sup>113</sup>.

Așa cum, în mod judicios, remarca Paul Negulescu, prima tentativă de reglementare a puterilor în stat, și care stabilește raporturile ce trebuie să existe între acestea, o realizează Regulamentul Organic<sup>114</sup>. Regulamentul Organic a fost considerat de istoricul și juristul I.C. Filitti ca „o medie tranzacțională între diferitele proiecte de reforme care încolțiseră în amândouă Principatele încă de la sfârșitul secolului al XVIII-lea și mai ales în preajma anului 1821, atât de turburat”.

113. După cum notează Paul Negulescu, nu numai la noi, dar în toată Europa contemporană, în veacul al XVIII-lea nu s-a vorbit de existența unor principii constituționale. „Prima constituțiune apare în Europa la 1791 și este opera revoluțiunii franceze de la 1789. Prin urmare, în veacul al XVIII-lea, și cu atât mai puțin în secolele anterioare, nu poate fi vorba de o organizare bazată pe principii constituționale parlamentare. În Europa, în afară de Anglia, parlament nu a existat, după cum nu există nici o normă pentru împărțirea funcțiilor și puterilor Statului sau pentru stabilirea și respectarea drepturilor individului” (Paul Negulescu, *Curs de Drept constituțional român*, București, 1927, p. 174).

114. *Ibidem*, p. 180.

Acest act preconstituțional este izvorât din evenimentele vremii, respectiv din ocuparea Principatelor Române de către Rusia, în timpul războiului dintre Rusia și Turcia, încheiat prin Pacea de la Adrianopole (1829).

Ca urmare a acestui război, între 1828 și 1834, Principatele Române sunt ocupate de Rusia care, prin reprezentanții săi, generalul Joltuhin și generalul Pavel Kisseleff, a încercat să dea o nouă formă guvernării din Valahia și Moldova<sup>115</sup>, introducând în rândul puterilor statale un Parlament, cunoscut sub numele de Adunarea Obștească Ordinară, care exercita puterea legiuitoare împreună cu Domnitorul țării. Regulamentele Organice au intrat în vigoare în iunie 1831, în Muntenia și în ianuarie 1832, în Moldova.

115. În anii 1828-1831, autoritățile de ocupație, dând curs doleanțelor exprimate în proiectele de reformă elaborate în Principate după 1821, încep laborioasa activitate de ordonare, coroborare și sistematizare a materialului legislativ în măsură să fie aplicat acestor țări, aflate deja în sfera de influență țaristă și asupra cărora cabinetul rusesc nutrea planuri speciale. „Instrucțiunile de la Petersburg”, după care se ghidau ofițerii țariști, vizau un ansamblu legislativ de factură modernă, prin care să se dea satisfacție și altor categorii sociale decât boierimii mari. Acest liberalism trebuie înțeles numai ca o formulă de oportunitate politică, izvorâtă din necesitatea instaurării unui climat de liniște și siguranță socială la granița imperiului. Astfel, se promovau: separarea puterilor în stat, lista civilă pentru Domnitor, libertatea comerțului; se desființau vămile interne și drepturile regaliene; se institua autoritatea lucrului judecat, miliția națională, cordon carantinesc la Dunăre, separarea funcțiilor de boieri. Moldova și Țara Românească erau înzestrate cu aceleași instituții, deoarece „două noroade a căror uniune de lege, de începutul neamului și de starea locului se cuvine a le ține strâns legate”. Materializarea acestui program ambițios a revenit administrației generalului P.D. Kisseleff, care vreme de cinci ani a verificat, a controlat, a încercat să afle cât mai multe despre administrații săi, în nădejdea elaborării unei legislații cât mai eficiente și a obținerii unui randament ameliorat față de trecut, care să transforme Principatele într-o bază de aprovizionare sigură a armatelor țariste staționate la Dunăre (I.C. Filitti, *Principatele române de la 1828 la 1834. Ocupația rusească și Regulamentul Organic*, București, 1934, p. 31).

Adunarea Obștească Ordinară din Muntenia era compusă din mitropolit, trei episcopi, 20 de boieri de rangul întâi, 80 de delegați boieri ai județelor și un delegat al Craiovei<sup>116</sup>.

Pentru determinarea raporturilor dintre puteri, Regulamentul Organic este primul document oficial prin care se precizează că exercițiul puterii executive revine Domnitorului, acesta având un drept de veto în fața puterii legislative. Articolul 49 al Regulamentului Organic stabilea un drept de veto absolut al Domnitorului față de punerea în aplicare a unei legi votate de puterea legiuitoare. În această dispoziție normativă, de ordin constituțional, se află originile controlului parlamentar românesc, origini ce vor fi valorificate în viitoarele acte constituționale ale României.

Continuarea evenimentelor istoriei ne conduce la un alt document important pentru dreptul constituțional românesc: este vorba de *Convenția de la Paris din 7 august 1859*, care proclamă în mod expres principiul separației puterilor în stat în Muntenia și Moldova, ele fiind declarate Principate Unite.

Potrivit art. 3 al Convenției, puterile publice urmau a fi încredințate, în fiecare principat, unui Hospodar și unei adunări electivă, sub îndrumarea unei comisii centrale, comune ambelor principate. În temeiul art. 4 al aceluiași document, puterea executivă va fi exercitată de Hospodar. De asemenea, art. 3 stabilește că exercitarea puterii legiuitoare era încredințată Adunării Elective, Domnitorului și Comisiei Centrale, care o exercitau în mod colectiv.

În aceeași ordine de idei, art. 7 al Convenției stabilea că puterea judecătorească se exercită, în numele Hospodarului, de către magistrați numiți de puterea executivă. Prin Convenția de la Paris nu se realizează pași importanți în implementarea principiului separației puterilor în stat, dar se pun bazele unei viitoare dezvoltări constituționale. Aceasta se va realiza prin

116. Paul Negulescu, *op. cit.*, pp. 181 și urm.

adoptarea de către domnitorul Alexandru Ioan Cuza, la 7 august 1858, a *Statutului Dezvoltător al Convenției de la Paris*, caracterizat ca prima Constituție a României.

În virtutea acestei Legi fundamentale, puterile publice erau încredințate Domnitorului, unei Adunări Ponderatice și Adunării Elective. Puterea legiuitoare era exercitată de Domnitor, de Adunarea Ponderatică și Adunarea Electivă<sup>117</sup>. În noua configurație a puterilor în stat, funcția de control parlamentar începe să dobândească un contur mai precis prin determinarea raporturilor dintre puterea legislativă și cea executivă. Astfel, art. V al Statutului precizează că în procesul legislativ, în Adunare, miniștrii sau membrii Consiliului de Stat vor fi ascultați oricând vor cere cuvântul. De asemenea, Domnitorul era „învrednicit” să refuze promulgarea legii.

Desigur, simpla proclamare a principiul separației puterilor în stat nu este suficientă pentru identificarea și funcționarea controlului parlamentar. Cu toate acestea, nu putem să nu remarcăm că, fără înscrierea în Constituție a principiului separației puterilor în stat, funcția de control a Parlamentului asupra Executivului ar fi fost greu de imaginat.

De aceea, credem că în România controlul parlamentar s-a născut din cristalizarea procesului constituțional și din proclamarea, în Legea fundamentală, a principiului separației puterilor în stat. Edificator în acest sens este faptul că în *Constituția din 1866* se stabilesc și mai precis principiile controlului parlamentar, pornindu-se de la separarea puterilor în stat. Potrivit art. 31 al acestei Constituții, se stabilește că puterile statului au drept unică sursă națiunea, care le exercită prin delegațiune. Art. 32 al Constituției precizează că puterea legislativă se exercită colectiv de către Rege și Reprezentațiunea națională, formată din Senat și Adunarea Deputaților.

117. A se vedea Ioan Muraru și colaboratorii, *Constituțiile Române*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1993, pp. 8 și urm.

În definirea raporturilor dintre puteri, Constituția din 1866 instituționalizează controlul asupra Executivului prin intermediul dreptului de petiționare. În acest sens, art. 50 prevede că oricine are dreptul de a adresa petiții Adunărilor, care, la rândul lor, le trimit miniștrilor. Aceștia din urmă sunt datorii să dea explicații asupra cuprinderii lor, ori de câte ori Adunarea ar cere acest lucru. Ne găsim deci în fața unei informări a Parlamentului de către electorat, dar și în fața găsirii unei soluții pentru rezolvarea respectivelor cereri. Soluția rezidă în investirea miniștrilor cu soluționarea petițiilor transmise Parlamentului, urmată de informarea acestuia asupra modului de soluționare a cererilor provenite de la electorat.

Dezvoltări considerabile privitoare la exercitarea controlului parlamentar cuprinde Capitolul III al Constituției, în care se pune în evidență, ca o pregnantă necesitate, colaborarea puterilor în stat. În acest sens, art. 99 al Constituției prevede că, la dezbaterile Adunărilor, prezența cel puțin a unui ministru este necesară, iar Adunările pot cere miniștrilor să fie prezenți la dezbateri.

Elementul cel mai evident, privitor la controlul parlamentar asupra Executivului, îl prezintă instituționalizarea dreptului de anchetă parlamentară. Astfel, art. 47 al noii Legi fundamentale stabilește că fiecare Adunare are dreptul la anchetă. Din economia textului se poate desprinde ideea că exercitarea acestui drept era lăsată la latitudinea fiecărei Camere, în virtutea autonomiei regulamentare de care acestea se bucurau.

De asemenea, pentru prima dată în istoria constituțională românească, se instituie dreptul de a adresa interpelări miniștrilor. Astfel, art. 49 al noii Legi fundamentale prevede că fiecare membru al Adunărilor are dreptul de a adresa miniștrilor interpelări. Noua situație, reglementată în sfera controlului parlamentar asupra Executivului, avea rolul de a suplini iresponsabilitatea juridică și politică a regelui, în condițiile în care puterea executivă era încredințată în exclusivitate acestuia.

Instituirea unui executiv monist în România, prin Constituția din 1866, ca și prin Constituția din 1923, a determinat constituirea unor modalități distincte de control parlamentar asupra Executivului, în condițiile în care regele, deținător al acestei puteri, beneficia de inviolabilitate și iresponsabilitate în sens constituțional.

S-a apelat astfel la contrasemnarea actelor regale de către miniștri, la antrenarea răspunderii acestora atât în fața regelui, cât și a Adunărilor, în plan politic, pentru ca eventuala răspundere juridică a acestora să fie de competența Curții de Casație și Justiție.

Desigur, în raporturile dintre Parlament și Executiv, art. 101 al Constituției din 1866 are un rol cardinal, prin instituirea răspunderii ministeriale din inițiativa Camerelor sau a regelui. În temeiul acestui articol, Senatul, Adunarea Deputaților sau regele aveau dreptul de a acuza miniștrii și de a-i trimite în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție, singura în drept a-i judeca în secțiuni unite. Pentru investirea Curții cu judecarea unui ministru, Camera trebuia să se pronunțe cu o majoritate de voturi de două treimi. Constituția din 1866 trebuie să fie remarcată și din punctul de vedere al modului în care reușea să asigure echilibrul puterilor în stat. Astfel, în replică la controlul parlamentar exercitat asupra miniștrilor, Regele avea dreptul, în temeiul art. 95 din Constituție, de a dizolva ambele Adunări sau numai una dintre ele.

Un pas important în valorificarea virtuților principiului separației puterilor în stat în domeniul controlului parlamentar îl reprezintă *Constituția României din 1923*. Această Constituție păstrează intactă distribuția puterilor în stat din 1866, dar aduce o serie de noutăți în legătură cu exercitarea controlului parlamentar asupra Executivului.

Astfel, pentru prima dată în istoria constituțională a României, Constituția stabilește nu numai dreptul deputaților și senato-

rilor de a adresa interpelări miniștrilor, dar și obligația lor de a răspunde în termenul prevăzut de regulament.

O reglementare nouă o dobândește și dreptul de petiție. În temeiul art. 53 al Constituției, dreptul de a adresa petiții Parlamentului este recunoscut oricărei persoane, indiferent de cetățenie, vârstă, sex, origine etnică, apartenență politică etc., ca și în Constituția din 1866. De această dată însă, miniștrii sunt obligați, dacă una din Camere o cere, să dea explicații cu privire la cuprinsul petițiilor pe care le-au primit spre soluționare de la Parlament. Constituția din 1923 aduce și o altă modificare importantă în raporturile dintre Parlament și Executiv, prin instituirea Guvernului pe plan constituțional, fapt de care nu se poate vorbi în termenii Constituției din 1866, deși în practică miniștrii erau cei care formau Guvernul<sup>118</sup>. Noua Constituție stabilește, în art. 92, că „Guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui, în modul stabilit de Constituțiune”.

De asemenea, art. 93 instituționalizează Consiliul de Miniștri, arătând că miniștrii întruniți alcătuiesc Consiliul de Miniștri, care este prezidat, cu titlu de Președinte al Consiliului de Miniștri, de acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea Guvernului.

*Constituția din 1938* progresează în definirea raporturilor în cadrul puterii executive. În acest sens, art. 31 precizează că puterea executivă este încredințată Regelui, care o exercită, prin Guvernul său, în modul stabilit de Constituție. De altfel, aceasta este și singura Constituție românească, de până acum, care consacră un întreg capitol Guvernului și miniștrilor, în art. 65-71 arătându-se compunerea Guvernului, condițiile cerute

118. Constituția din 1866 admitea, în mod expres, exercitarea mandatului ministerial în mod colectiv, în cazul morții Regelui, până la depunerea jurământului de credință. Astfel, potrivit art. 89, în această situație puterile constituționale ale Regelui sunt exercitate, în numele poporului român, de către miniștrii întruniți în consiliu și sub responsabilitatea lor.

pentru îndeplinirea funcției de ministru sau de secretar de stat, răspunderea lor pentru faptele săvârșite în timpul exercițiului funcției, precum și unele interdicții privitoare la exercitarea unor funcții după părăsirea postului ministerial.

Astfel, miniștrii justiției nu puteau exercita profesiunea de avocat timp de un an de la data părăsirii postului ministerial. De asemenea, miniștrilor ieșiți din funcție le este interzis să facă parte din consiliile de administrație ale unor întreprinderi cu care au încheiat contracte în ultimii trei ani.

În domeniul controlului parlamentar, Constituția din 1938 înlocuiește interpelările cu întrebările, stabilind, în art. 55, că fiecare membru al Adunărilor are dreptul de a adresa miniștrilor întrebări, la care aceștia sunt obligați să răspundă în termenul prevăzut de regulament.

În privința răspunderii politice a miniștrilor, Constituția din 1938, în art. 46, precizează că Regele este îndrituit să numească și să revoce miniștrii săi. În același timp, Regele poate dizolva Parlamentul sau numai una din Camerele sale, actul de dizolvare urmând să conțină și convocarea alegătorilor și a noilor Adunări.

*Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 se abat în mod vădit de la principiul separației puterilor în stat și instituie ca principiu cârmuitor unicitatea puterii în stat.*

În aceste condiții, ideea controlului parlamentar este mimată prin dispoziții constituționale formale. Astfel, Constituția din 1948 admitea formal dreptul Marii Adunări Naționale de a face anchete și cercetări în orice domeniu, prin comisii alese din interiorul ei (art. 58 alin. 1). Aceeași Constituție, în art. 65, conferă deputaților dreptul de a pune întrebări sau de a interpela Guvernul ori pe miniștri, în parte. Primul-ministru sau ministrul întrebant și interpelat era obligat să răspundă în aceeași ședință sau în alta, stabilită de Marea Adunare Națională.

Evident, în lipsa pluralismului politic și a separării puterilor în stat, aceste proceduri democratice nu puteau decât să rămână fără obiect, să simuleze democrația.

Norme similare au fost cuprinse și în art. 32 și 33 ale Constituției din 1952, precum și în Constituția din 1965. Articolul 52 al acestei ultime Constituții admite constituirea comisiilor permanente ale Parlamentului, conferindu-le atribuții corespunzătoare principiului unicității puterii în stat. Ele aveau dreptul de a asculta rapoarte ale conducătorilor oricăror organe ale administrației de stat, ale Tribunalului Suprem și ale Procuraturii, precum și ale președinților comitetelor executive sau ai birourilor executive ale consiliilor populare asupra activității acestor consilii, analizând activitatea lor prin prisma îndeplinirii politicii Partidului Comunist Român și a asigurării aplicării legii. Din modul de redactare a respectivului articol se poate observa cu claritate deformarea regulilor privitoare la controlul parlamentar, acesta devenind un instrument politic de impunere a comandamentelor partidului unic, sacrificându-se orice idee de democrație și de manifestare a libertății umane.

Ieșirea din regimul dictaturii s-a realizat pe cale revoluționară. În Decembrie 1989, prin sacrificii, românii au optat ireversibil pentru democratizarea vieții politice și sociale. În succesiunea evenimentelor și a eforturilor care au urmat pentru edificarea unui stat de drept, Constituția din 1991<sup>119</sup> reprezintă o adevărată Cartă a drepturilor și a libertăților cetățeanului și un pact social prin care s-a instituit un nou regim politic, ale cărui principii dominante sunt pluralismul, alegerile libere și limitarea puterii statului prin drept, restabilindu-se astfel constituționalismul, ca o componentă a valorilor publice în cultura politică românească.

119. Constituția României a fost adoptată în Adunarea Constituantă la data de 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare ca urmare de Referendumului din 8 decembrie 1991.

Democrația parlamentară, instituită în România ca urmare a adoptării noii Constituții, se întemeiază pe cele mai moderne standarde internaționale și pe valorificarea în practica sa atât a ceea ce este comun regimurilor parlamentare cu o veche tradiție, cât și a elementelor autohtone ale parlamentarismului românesc dintre cele două războaie mondiale.

#### CAPITOLUL IV

### Controlul parlamentar asupra activității executive în lumina Constituției din 1991

<i>Secțiunea 1 – Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Președintelui României .....</i>	135
<i>Secțiunea 2 – Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Guvernului și administrației publice .....</i>	144
<i>Secțiunea 3 – Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații .....</i>	197
<i>Secțiunea 4 – Exercitarea funcției de control parlamentar asupra serviciilor publice de radiodifuziune și televiziune .....</i>	208
<i>Secțiunea 5 – Exercitarea funcției de control parlamentar prin Avocatul Poporului .....</i>	215

**SECȚIUNEA 1**  
**Exercitarea funcției de control parlamentar**  
**asupra Președintelui României**

Constituția României consacră șefului statului o poziție distinctă. Spre deosebire de Constituția din 1923, șeful statului nu mai aparține și puterii legislative și celei executive, după cum el nu mai apare ca o emanație ereditară și nici ca una parlamentară.

În lumina noii Legi fundamentale, șeful statului este o parte componentă a unei puteri unitare în stat, puterea executivă, el exercitând atribuții pentru care răspunderea politică și juridică revin Guvernului, prin contrasemnarea celor mai importante decrete prezidențiale de către membrii acestuia. Din prezenta dihotomie a răspunderii Executivului se desprinde ideea că definirea lui în plan politic nu poate fi decât una legată de dualismul Executivului, idee în virtutea căreia atribuirea unor prerogative diferite celor două entități executive – șeful statului și Guvernul – atrage răspunderi politice și juridice diferențiate pentru fiecare din aceste componente ale Executivului cu structură bicefală.

Exercitarea funcției de control asupra șefului statului relevă aspectele legitimității unui asemenea control.

În termenii Constituției adoptate în anul 1991, alegerea Președintelui României se face prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Aceleași condiții operează și în cazul alegerii Parlamentului, ceea ce face ca organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării să aibă la origine voința corpului electoral, ca și în cazul alegerii șefului statului – Președintele României. În acest cadru, se pune chestiunea teoretică dacă nu există o flagrantă contradicție între prevederile constituționale privitoare la alegerea Parlamentului și a Președintelui României, pe de o parte, și principiul proclamat de art. 3 al Legii noastre fundamentale, pe de altă parte, potrivit căruia suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum.

În plan concret, o asemenea contradicție este exclusă din reflectarea în prevederile constituționale a principiului separației puterilor în stat, într-o manieră pe cât de categorică, pe atât de precisă. Astfel, nici Constituția și nici altă lege nu admit suprapunerea atribuțiilor Parlamentului cu cele ale Președintelui României și nici ale acestor autorități publice cu cele ale Guvernului.

Delimitarea strictă a atribuțiilor permite și antrenarea răspunderii în sarcina fiecărei autorități publice, în funcție de competențele care-i revin. În acest context, suportul răspunderii politice a Președintelui României în fața Parlamentului îl constituie în exclusivitate art. 58 alin. 1 din Constituția României, în virtutea căruia Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român, text care poate constitui un temei suficient pentru exercitarea controlului parlamentar asupra șefului statului numai în cazurile expres nominalizate în Constituție – suspendarea din funcție (art. 93) și punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare (art. 84. alin. 3). Astfel, într-o opinie autorizată, se apreciază că, deși ne aflăm în prezența unui control subordonat unei anumite finalități, procedura de

suspendare din funcție a Președintelui României, pentru săvârșirea unor fapte grave prin care a încălcat prevederile Constituției, face parte din controlul parlamentar asupra puterii executive pe care o reprezintă Președintele României<sup>120</sup>.

### § 1. *Suspendarea din funcție a Președintelui României*

În conformitate cu art. 95 din Constituția României, suspendarea poate opera în cazul în care șeful statului săvârșește fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției. Suspendarea din funcție a Președintelui României poate fi declanșată, în temeiul art. 95 alin. 2 din Constituție, de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor. Formularea cererii de suspendare din funcție se aduce imediat la cunoștința Președintelui. Prezentarea propunerii de suspendare din funcție se face în ședința comună a celor două Camere. După prezentarea cererii de suspendare din funcție se dă cuvântul Președintelui României, pentru a-și putea prezenta explicațiile. Prezentarea cererii de suspendare este urmată de consultarea deputaților și senatorilor cu privire la suficiența sau insuficiența informațiilor privitoare la derularea procedurii de suspendare din funcție a Președintelui României. Consultarea se face prin vot. În cazul în care deputații consideră că există suficiente informații privitoare la suspendarea din funcție a Președintelui României, propunerea de suspendare, însoțită de actele adiacente, se transmite Curții Constituționale spre consultare, stabilindu-se și termenul de pronunțare.

După primirea avizului consultativ al Curții Constituționale, în termen de 24 de ore, președinții celor două Camere trebuie să asigure întrunirea Camerei Deputaților și Senatului în ședință comună, pentru a se pronunța asupra propunerii de suspendare din funcție. Participarea Președintelui României la dezbateri

<sup>120</sup> A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 260.

nu este obligatorie, dar el are dreptul de a lua parte la dezbateri, la cererea sa, oricând, pentru a da explicații asupra faptelor ce i se impută.

Suspendarea din funcție a Președintelui României se decide cu voința majorității deputaților și senatorilor, exprimată prin vot secret, cu bile. În virtutea art. 69 din Regulamentul ședințelor comune, votul aprobativ al Parlamentului se consemnează într-o hotărâre care se transmite, în 48 de ore, Președintelui României. Aceeași hotărâre se transmite și Guvernului, în vederea inițierii proiectului de lege privind organizarea și desfășurarea referendumului pentru demiterea Președintelui<sup>121</sup>.

121. Până în prezent, Parlamentul a dezbătut o singură cerere de suspendare din funcție a Președintelui României, la 4 iulie 1994, cerere care a fost respinsă. Propunerea de suspendare din funcție a fost inițiată de 167 de parlamentari. În motivarea cererii se arată că Președintele României, cu prilejul unei vizite făcute în județul Satu Mare, a făcut afirmația că justiția, prin faptul că a judecat cauze în care a admis acțiunile proprietarilor naționalizați, s-a pus ea însăși în afara legii. Aceste declarații au fost considerate a fi de o extremă gravitate, deoarece ele încalcă în mod flagrant mai multe prevederi ale Constituției și ale diferitelor legi care asigură funcționarea statului de drept, după cum urmează:

1. Art. 41 și 42 din Constituția României, referitoare la protecția proprietății private și la dreptul de moștenire.
2. Art. 21 din Constituție, care garantează accesul liber la justiție.
3. Art. 16 alin. 1 și art. 21 alin. 2 din Constituție, care prevăd că nici o lege nu poate îngrădi exercitarea dreptului de a te adresa justiției.
4. Art. 3 din Codul civil, care îl califică drept culpabil de denegrare de dreptate pe judecătorul care refuză să judece, sub cuvânt că legea nu prevede sau că este întunecată sau neîndestulătoare.
5. Art. 123 alin. 2 din Constituție și art. 3 din Legea pentru organizarea judecătorească nr. 92/1992, care prevăd că judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.
6. Art. 271 alin. 1 din Codul penal, care pedepsește infracțiunea de nerespectare a hotărârilor judecătorești, cu aplicarea art. 25 din Codul penal, care definește forma de participare a instigatorului, și art. 27 din Codul penal, care dispune că instigatorul se pedepsește cu pedeapsa prevăzută de lege pentru autor (A se vedea Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr. 161 din 11 iulie 1994, pp. 1-2).

## § 2. *Punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare*

Acest caz este reglementat de art. 84 alin. 3 din Constituția României, în deplină concordanță cu primele două alineate ale aceluiași articol, care stipulează incompatibilitățile și imunitatea de care se bucură Președintele României. Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede că cererea de punere sub acuzare a Președintelui României trebuie să cuprindă descrierea faptelor care îi sunt imputate și încadrarea lor juridică. În deplin acord cu regulile parlamentare, pentru a se furniza Parlamentului informații concludente cu privire la cauza în discuție, se va proceda la constituirea unei comisii de anchetă pentru investigarea faptelor imputate șefului statului. După ce comisia de anchetă își îndeplinește misiunea, prin depunerea raportului, în termen de 48 de ore, Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în ședință comună pentru examinarea și dezbaterile acestuia.

În astfel de cazuri, se procedează la o organizare a dezbaterilor în cadrul căreia se stabilesc timpii de intervenție parlamentară acordați fiecărui grup politic, ordinea luărilor de cuvânt și alte reguli privitoare la derularea dezbaterilor. În final, propunerea comisiei de anchetă se supune votului secret cu bile.

În ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului din 4 iulie 1994, explicațiile Președintelui României au fost prezentate de președintele Camerei Deputaților, Președintele României nefiind prezent la lucrările ședinței comune.

Dezbaterile propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României a avut loc în ședința comună din 7 iulie 1994, care a început cu prezentarea avizului Curții Constituționale. Avizul a fost negativ, deoarece propunerea nu se întemeia pe fapte care, în conformitate cu art. 95 din Constituție, să constituie o încălcare gravă a prevederilor Constituției. Propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României a fost respinsă cu 242 de voturi contra și 166 voturi pentru. (A se vedea Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr. 166 din 16 iulie 1994, pp. 2-4 și 40-41.)

Hotărârea prin care se dispune punerea sub acuzare a Președintelui României este urmată de o cerere a președinților celor două Camere, adresată Procurorului general, de a sesiza, potrivit legii, Curtea Supremă de Justiție. În toate fazele procedurii parlamentare, Președintele României are dreptul de a se apăra în fața acuzațiilor care îi sunt aduse.

Punerea sub acuzare a Președintelui României ridică, pe fond, problema calificării infracțiunii de înaltă trădare, în circumstanțele în care legea penală nu definește această infracțiune.

Potrivit art. 84 alin. 3 din Constituția României, „Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept de la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare”. În raport cu textul constituțional, se pune problema dacă el ține loc de lege penală sau nu. Interpretarea acestui text este dependentă de înțelegerea imunității prezidențiale și a excepției constituționale, care admite posibilitatea trimerii în judecată penală a Președintelui României.

Într-o primă opinie, se apreciază că, de regulă, constituțiile nu definesc înalta trădare. De asemenea, există o unanimitate a punctelor de vedere că înalta trădare nu se identifică cu infracțiunea de trădare, prevăzută în toate codurile penale, prima având un caracter mult mai complex<sup>122</sup>.

În această opțiune, înalta trădare nu se cere a fi încadrată într-un text penal, ea fiind circumscrisă în zona celei mai grave

122. A se vedea Florin Vasilescu în *Constituția României – comentată și adnotată* de Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1992, p. 193.

încălcări a jurământului și a intereselor poporului și ale țării, în exercițiul prerogativelor prezidențiale. Reținerea acestei fapte revine în exclusivitate Parlamentului care, hotărând asupra punerii sub acuzare a Președintelui României, este dator să stabilească și faptele pe care i le pune în sarcină, calificate drept înaltă trădare. Același autor nu exclude incriminarea faptelor șefului de stat ca urmare a întrunirii condițiilor comiterii faptelor prevăzute de Codul penal cu privire la interesele țării<sup>123</sup>.

Se poate observa că în această opinie dualistă, temeiul trimerii în judecată îl constituie atât textul constituțional, cât și textul legii penale, interpretarea lor aparținând legiuitorului, care o poate face pe criterii politice, juridice sau îmbinând ambele dimensiuni ale argumentării.

Dintr-un alt punct de vedere, se susține că răspunderea pentru înaltă trădare reprezintă singura excepție de la regula neresponsabilității, în plan juridic, a Președintelui României, stabilită de art. 84 alin. 2 al Legii fundamentale. În acest context, înalta trădare operează în concordanță cu textele Codului penal, dar se situează deasupra acestora, prin încălcarea gravă a atribuțiilor prezidențiale, datorată abdicării de la jurământul asumat la preluarea mandatului și trădării intereselor naționale<sup>124</sup>.

În această opinie, textul constituțional echivalează cu suportul penal pentru tragerea la răspundere a șefului de stat, dar prin aplicarea regulilor părții generale a Codului penal privitoare la răspunderea penală. Așa se explică de ce autorul citat consideră că înalta trădare nu poate fi definită într-un cod penal și nici în altă lege specială, deoarece conținutul unei asemenea fapte nu poate fi stabilit *ex ante*<sup>125</sup>.

123. *Ibidem*.

124. A se vedea Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1994, p. 72.

125. *Ibidem*.

Această opinie este criticată de un alt autor, care arată că exponentul opiniei citate admite posibilitatea ca Parlamentul, care are vocația să decidă ridicarea imunității prezidențiale, este dator să-și motiveze hotărârea, definind elementele constitutive ale faptei deduse judecății, sub condiția admiterii definiției de către Curtea Supremă de Justiție. Aceste supoziții, în opinia profesorului Ion Deleanu, vin în contradicție cu principiul legalității incriminării și a pedepsei<sup>126</sup>.

În ceea ce ne privește, suntem înclinați să credem că, deși codurile penale nu definesc o infracțiune cu titlu de înaltă trădare, care poate fi săvârșită în exclusivitate de șeful statului, textul constituțional, care face o astfel de calificare pentru faptele săvârșite de persoana care îndeplinește o astfel de funcție, nu poate rămâne fără urmări juridice. Nu împărtășim ideea că o persoană ar putea fi condamnată pentru înaltă trădare în absența unui text legal, care să incrimineze faptele săvârșite cu încălcarea Constituției. Cu alte cuvinte, Parlamentul poate admite trimiterea în judecată a șefului de stat pentru fapta de înaltă trădare pe motive pur politice, legate de încălcarea Constituției, dar Curtea Supremă de Justiție nu poate condamna persoana în cauză în afara unui suport al legii penale, care să permită calificarea încălcării îndatoririlor șefului statului ca infracțiuni.

Susținerile noastre se bazează și pe argumentele pertinente ale autorilor monografiei *Drept parlamentar*, care consideră că această procedură poate fi integrată și în sfera procedurilor de numiri, fapt pentru care ea poate fi considerată ca o procedură de cvasicontrol<sup>127</sup>. În acest sens, punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare nu are valoarea unui act

126. A se vedea Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat II, Editura Europa Nova, București, 1996, p. 348.

127. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *Drept parlamentar*, Gramar, București, 1994, p. 260.

de acuzare și, cu atât mai mult, a unei hotărâri de condamnare. O abordare contrară ar fi potrivnică principiului separației puterilor în stat, care rezervă justiției, în temeiul art. 125 din Constituție, exclusivitatea realizării sale de către instanțele judecătorești, stabilite de lege. Ca atare, acțiunea parlamentară de punere sub acuzare a Președintelui României nu are o altă semnificație decât aceea de ridicare a imunității prezidențiale. Argumentul esențial în acest sens îl constituie art. 64 din Regulamentul Camerei Deputaților și Senatului potrivit căruia, dacă se hotărăște punerea sub acuzare a Președintelui României, Parlamentul, sub semnătura președinților celor două Camere, solicită de îndată procurorului general să sesizeze, potrivit legii, Curtea Supremă de Justiție. Sesizarea nu paralizează prezumția de nevinovăție, iar demiterea din funcție a Președintelui României operează numai la data rămânerei definitive a hotărârii judecătorești de condamnare<sup>128</sup>.

128. *Ibidem*.

## SECȚIUNEA 2

Exercitarea funcției de control parlamentar  
asupra Guvernului și administrației publice

Primul articol din Capitolul IV al Constituției României – Raporturile Parlamentului cu Guvernul – stabilește că Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor de stat, solicitarea informării este obligatorie.

Așa cum s-a mai remarcat, acest articol, ca și altele din Constituție, consacră în mod expres ideea de control parlamentar. Aparent, acest control este limitat doar la informarea Camerei Deputaților, Senatului și a comisiilor parlamentare. Conținutul articolului 110 din Constituție pune în prim-planul controlului parlamentar informarea Parlamentului, ceea ce nu exclude însă extinderea controlului la alte autorități publice, cum ar fi Președintele României, la instituțiile publice, la societățile comerciale, bănci sau alte organisme publice ori private care realizează servicii publice.

În raport cu cele prezentate, considerăm că exercitarea funcției de control parlamentar asupra Guvernului și administrației publice se realizează prin mai multe modalități:

- § 1. Prezentarea informațiilor și documentelor solicitate de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora.
- § 2. Alte forme prevăzute de lege pentru informarea deputaților.
- § 3. Întrebările și interpelările.

§ 4. Comisiile de anchetă parlamentară.

§ 5. Moțiunea de cenzură.

§ 6. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală.

În cele ce urmează, ne vom opri asupra principalelor modalități de exercitare a controlului parlamentar în spațiul activității guvernamentale și al administrației publice, marcând și granițele extinderii acestuia.

*§ 1. Prezentarea informațiilor și documentelor solicitate de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora*

Această modalitate de control parlamentar își are suportul în art. 110 din Constituția României, în baza căreia, regulamentele parlamentare stabilesc procedurile de solicitare și obținere a informațiilor, câmpul lor de extensie și sancțiunile neîndeplinirii obligativității corelative.

Astfel, Regulamentul Camerei Deputaților<sup>129</sup>, în art. 163-165, reglementează informarea Camera Deputaților și a deputaților. În temeiul art. 163, Camera Deputaților și deputații au dreptul să obțină informațiile necesare desfășurării activității lor din partea organelor administrației publice.

În exercitarea acestui drept, Regulamentul stabilește reguli de conduită distincte pentru Cameră și comisiile parlamentare, pe de o parte, și pentru deputați, pe de altă parte. Astfel, art. 164 alin. 1 instituie regula potrivit căreia Camera Deputaților

129. Regulamentul Camerei Deputaților a fost aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 8 din 24 februarie 1944, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 50 din 25 februarie 1994, și a fost republicat, în temeiul Hotărârii Camerei Deputaților nr. 4 din 11 martie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 52 din 15 martie 1996.

și comisiile sale pot cere Guvernului și celorlalte organe ale administrației publice informații și documente, în cadrul controlului parlamentar al activității acestora. În cazul deputatului, art. 165 din Regulament stabilește că acesta poate solicita de la organele administrației publice centrale, printr-o cerere adresată președintelui Camerei Deputaților sau președintelui comisiei permanente din care face parte, orice informații sau documente, în copie certificată, utile pentru desfășurarea activității sale.

Din analiza modului de reglementare a informării Camerei Deputaților și a deputaților se observă că Regulamentul consacră un drept de informare care poate fi exercitat de Cameră, în întregul său, de comisiile parlamentare și de deputați. Acest drept se poate exercita numai în legătură cu informațiile necesare desfășurării activității Camerei, comisiilor și deputaților. Totodată, exercitarea acestui drept este limitată la organele administrației publice. Reglementarea acestui drept în art. 163 al Regulamentului Camerei Deputaților se află în deplin acord cu prevederile art. 110 din Constituția României, dar reglementările din art. 164 și 165 ale Regulamentului conțin unele abateri de la textul constituțional, ca și de la reglementarea cuprinsă în art. 165. Astfel, atât art. 164, cât și art. 165 stabilesc că cererea poate avea ca obiect informații și documente, ceea ce reprezintă un adaos la textul constituțional, care face referire numai la informații, documentele neputând face obiectul unei asemenea cereri. Considerăm că, în cazul în care se face o asemenea cerere cu privire la documente, organul administrației publice în cauză va remite Camerei sau comisiei doar informații cu privire la documentul solicitat, fără a putea fi obligat la transmiterea documentului în întregul său.

Art. 165 al Regulamentului Camerei Deputaților, în schimb, restrânge domeniul de exercitare a acestui drept la organele administrației publice centrale, ceea ce exclude posibilitatea acesteia de a se adresa serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile admi-

nistrativ-teritoriale și autoritățile administrației publice locale, deși Constituția, în art. 110, nu face o astfel de distincție. Precizăm că aceste cereri, deși sunt individuale, ele se asimilează cererilor pe care le fac comisiile parlamentare sau Camera în întregul său, deoarece ele se adresează autorităților competente sub semnătura președintelui comisiei permanente ori a președintelui Camerei. De remarcat este și faptul că, în reglementarea art. 165 din Regulament, deputatul își poate manifesta dreptul de a solicita informații numai prin intermediul președintelui unei comisii permanente, ceea ce reprezintă o altă restrângere a acestui drept, în raport cu prevederile art. 110 din Constituție și ale art. 164 din Regulament, care se referă la comisiile parlamentare, inclusiv la cele de anchetă, la cele speciale și chiar la comisiile comune ale celor două Camere.

Dincolo de imperfecțiunile constatate cu privire la reglementarea informării Camerei Deputaților și a deputaților, se poate constata că la actuala reglementare s-a ajuns ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994, privind constituționalitatea Regulamentului Camerei Deputaților<sup>130</sup>, care, printre altele, a declarat ca neconstituționale aliniatele 2 și 3 ale art. 162.

Aliniatele 2 și 3 ale art. 162 din Regulamentul Camerei Deputaților extindeau, dincolo de cadrul constituțional, prevederile Regulamentului. Astfel, deputatul avea dreptul să ceară autorităților publice locale, din circumscripția electorală în care a fost ales, informații și copii certificate după documente utile pentru desfășurarea activității sale. Autoritățile publice locale erau obligate să satisfacă cererile deputatului în termen de cel mult 10 zile. În caz de refuz, era informat președintele Camerei Deputaților, care urma să ia măsuri sau să impună cazul plenului pentru a decide.

130. Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 privind constituționalitatea Regulamentului Camerei Deputaților a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 27 mai 1994.

Aşa cum a constatat Curtea Constituţională, art. 162 alin. 2 şi 3 din Regulamentul Camerei Deputaţilor contravine dispoziţiilor art. 110 din Constituţie, care permit solicitarea de informaţii şi documente doar de către Camere sau de către comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora, solicitarea lor fiind legată de informarea Parlamentului. De asemenea, din formularea textelor ar rezulta posibilitatea intervenţiei deputatului în sfera puterii judecătoreşti, ceea ce contravine prevederilor constituţionale. Aceste texte au fost eliminate din Regulament ca urmare a reexaminării lui de către Camera Deputaţilor.

Dispoziţii asemănătoare întâlnim şi în Regulamentul Senatului. Astfel, art. 142 din Regulamentul Senatului stabileşte dreptul senatorului de a cere în scris sau oral de la autorităţile publice ale administraţiei locale, ale administraţiei judeţene şi ale serviciilor publice descentralizate în judeţe sau de interes judeţean, din circumscripţia electorală pe care o reprezintă, acte, dosare, precum şi alte informaţii utile pentru activitatea sa.

Aşa cum rezultă din Decizia Curţii Constituţionale nr. 46 din 17 mai 1994<sup>131</sup>, prin care art. 142 al Regulamentului este declarat neconstituţional, această reglementare, în măsura în care instituie o relaţie juridică directă între senator şi autorităţile publice ale administraţiei locale, ale administraţiei judeţene şi ale serviciilor publice descentralizate în judeţe sau de interes judeţean, este neconstituţională în raport cu prevederile art. 110 din Constituţie, potrivit cărora informarea senatorilor se face de Cameră, de comisia parlamentară sau sub controlul acestora, aşa cum s-a prevăzut în art. 141 din Regulament în ceea ce priveşte informarea de la organele centrale ale administraţiei publice. Aceeaşi decizie constată că, pe cale directă,

131. Decizia Curţii Constituţionale nr. 46 din 17 mai 1994 privind constituţionalitatea Regulamentului Senatului a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 27 mai 1994.

se deplasează calitatea de titular al dreptului de informare de la Cameră şi comisiile parlamentare la senator, în condiţiile în care controlul parlamentar nu poate fi conceput ca un atribut personal al senatorului.

## § 2. Alte forme prevăzute de lege pentru informarea parlamentarilor

Alături de informarea Parlamentului prin intermediul mijloacelor puse la dispoziţia sa de art. 110 din Constituţie, există o serie de reglementări legale, care obligă diferite autorităţi publice să informeze Parlamentul cu privire la activitatea desfăşurată de acestea în realizarea atribuţiilor ce le revin, potrivit competenţei legale. În legislatura 1992-1996, cele două Camere ale Parlamentului au primit peste 60 de rapoarte, dări de seamă sau informări de la diferite autorităţi publice. În cadrul acestora, un loc aparte revine rapoartelor şi dărilor de seamă ale Guvernului, ale ministerelor, ale Fondului Proprietăţii de Stat şi fostelor Fonduri ale Proprietăţii Private (devenite Societăţi de Investiţii Financiare), ale Comisiei Naţionale de Statistică, ale Băncii Naţionale, ale Consiliului Naţional al Audiovizualului, ale Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, ale Curţii de Conturi, ale Serviciului Român de Informaţii, ale Ministerului Public şi ale Ministerului Justiţiei, ale Comisiei Naţionale a Valorilor Mobiliare, ale Institutului Român pentru Drepturile Omului, cărora li se adaugă rapoartele pe care le prezintă Camerelor comisiile parlamentare.

În legislatura 1992-1996, Parlamentul a primit spre informare, în temeiul legii, un număr impresionant de rapoarte din partea Guvernului, a ministerelor ori a unor autorităţi administrative autonome. Astfel, în anul 1993 au fost receptate 18 rapoarte de la Comisia Naţională de Statistică asupra activităţii desfăşurate de la înfiinţare până la sfârşitul anului 1992, de la Consiliul Suprem de Apărare asupra activităţii desfăşurate de

Consiliul Suprem de Apărare în anul 1992, de la Guvern (Raport privind datoria publică a României la 31 decembrie 1992, Raport privind datoria publică externă la data de 30 iunie 1993, Raport privind stadiul măsurilor de ajustare structurală cuprinse în Acordul de împrumut SAL dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare la 15 august 1993, Notă asupra principalelor aspecte ce au rezultat din controlul preliminar ce a avut ca obiect flota maritimă, Raport privind acordarea terenurilor agricole pentru revoluționarii din Municipiul București, Raportul cu privire la activitatea desfășurată de Guvernul României în perioada noiembrie 1992-noiembrie 1993, Cartea albă a reformei asigurărilor sociale și a pensiilor, Restructurarea industriei miniere și geologice, Strategia de restructurare, ajustare și dezvoltare în perioada 1993-1994 și până în anul 2000, Memorandumul privind politica economică a Guvernului României pentru anul 1994-1995, convenit cu Fondul Monetar Internațional), de la comisiile parlamentare (Informare din partea comisiei comune permanente a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra S.R.I. privind vizita unei delegații a acesteia în Germania) etc.

În cursul anului 1994, numărul rapoartelor, informărilor și dărilor de seamă prezentate Parlamentului s-a ridicat la 16, dintre care remarcăm pe cele prezentate de Banca Națională (Acordurile României cu Fondul Monetar Internațional în anii 1991-1993, Pachet de măsuri de politică monetară pentru stabilizarea economiei, creșterea credibilității politice monetare și reducerea presiunilor în direcția deprecierii monedei naționale, Dare de seamă cu privire la situația monetară și a creditului în anul 1993 și orientările de bază pentru 1994), de Guvern și de diferite ministere (Analiza sectorială în domeniul comunicațiilor – Ministerul Transporturilor, Cartea albă a reformei asigurărilor sociale și a pensiilor, Restructurarea industriei miniere și geologice, Strategia de restructurare, ajustare și dezvoltare

în perioada 1993-1994 și până în anul 2000, Memorandumul privind politica economică a Guvernului convenit cu Fondul Monetar Internațional, Raport privind acordarea terenurilor agricole pentru revoluționarii din Municipiul București), de către Fondul Proprietății de Stat și de către Fondurile Proprietății Private, de Institutul Român pentru Drepturile Omului etc.

În anul 1995, numărul rapoartelor, dărilor de seamă și al informărilor trimise Parlamentului se reduce la 13. În acest an, se remarcă faptul că, pe lângă documentele remise de Guvern, ministere, Banca Națională, comisiile parlamentare, Institutul Român pentru Drepturile Omului, Fondul Proprietății de Stat și Fondurile Proprietății Private, în planul controlului parlamentar își fac apariția și rapoartele de activitate ale Consiliului Național al Audiovizualului și Raportul anual al finanțelor publice locale, întocmit de Curtea de Conturi a României.

În anul 1996, an marcat electoral, numărul documentelor trimise spre informare Parlamentului, în cadrul controlului parlamentar, se reduce la 10, în rândul autorilor figurând Guvernul, Curtea de Conturi, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Fondul Proprietății de Stat, cărora li se adaugă, pentru prima dată, o instituție nou înființată – Comisia Națională a Valorilor Mobiliare<sup>132</sup>.

Din examinarea activității de informare a Parlamentului, prin intermediul rapoartelor, dărilor de seamă și al informărilor, în legislatura 1992-1996, se desprinde, în primul rând, ideea că activitatea de informare parlamentară este o activitate tipică de control parlamentar asupra activității desfășurate de diferite autorități publice.

Această activitate poate avea un caracter ordonat și repetabil, în virtutea unor dispoziții legale, ori poate fi comandată de

<sup>132</sup>. A se vedea *Activitatea Camerei Deputaților în legislatura 1992-1996*, Parlamentul României, Camera Deputaților, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1996, pp. 189-193.

Parlament, de una din Camerele acestuia sau chiar de o comisie parlamentară. Datorită surselor constante și aleatorii ale declanșării cererilor de informare a Parlamentului prin rapoarte, dări de seamă și informări, asistăm la o lipsă de uniformitate a intervențiilor autorităților publice în exprimarea acestora pe planul controlului parlamentar. Astfel, în afara cazurilor în care legea cere în mod expres prezentarea unui raport, a unei dări de seamă sau a unei informări, la intervale de timp prestabilite, nu se poate determina introducerea în planul controlului parlamentar a unui alt subiect de drept, deoarece această intervenție parlamentară este aleatorie; ea depinde de apariția unor fenomene ce trebuie controlate de către Parlament în sfera de activitate a unei autorități publice și de materia interesului parlamentar pentru solicitarea unor informații cu privire la respectiva activitate ori cu privire la evenimentele ce declanșează interesul parlamentarilor.

Din alt unghi de vedere, în legislatura 1992-1996, interesul parlamentarilor se pare că a fost canalizat de procesul reformei. Acest proces a generat din partea parlamentarilor reacții contradictorii și a determinat Parlamentul să solicite informații guvernamentale și administrative într-o măsură crescândă, în raport cu desfășurarea evenimentelor economice, în special de degradarea cursului leu/dolar, de apariția unei problematice sociale legate de scăderea nivelului de trai, de apariția șomajului, de accelerarea creșterii prețurilor, de sporirea inflației etc.

Am asistat desigur, în acești ani, la nașterea și formalizarea unei noi vieți parlamentare, specifică statelor democrate, în cadrul căreia soluționarea problemelor politice este supusă unor reguli de procedură parlamentară.

Din acest punct de vedere, rapoartele, informările sau dările de seamă prezentate Parlamentului, în cadrul controlului parlamentar, nu dispun de o procedură parlamentară de sine stătătoare. În nici unul din regulamentele parlamentare nu se

regăsește vreo normă care să stabilească drumul pe care un raport al Guvernului sau al altei autorități publice urmează să-l parcurgă.

În lipsa unei reglementări exprese, s-a creat o practică parlamentară în virtutea căreia rapoartele, dările de seamă sau informările adresate Parlamentului de către autoritățile publice nu se supun dezbaterii plenului Camerei Deputaților, al Senatului sau al Parlamentului. Aceste rapoarte, dări de seamă ori informări sunt puse la dispoziția parlamentarilor și a comisiilor permanente, pentru a se institui posibilitatea ca aceștia să se informeze asupra problemelor ridicate prin documentele respective, dar și de a-și consolida deciziile în activitatea parlamentară.

### § 3. *Întrebările și interpelările*

Cea mai răspândită cale de control parlamentar asupra Guvernului și administrației publice o constituie întrebările și interpelările. Potrivit art. 111 alin. 1 din Constituția României, Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau de senatori. În regimurile parlamentare contemporane, întrebările și interpelările (în măsura în care această deosebire este admisă) reprezintă principalul mijloc de intervenție parlamentară a opoziției asupra majorității parlamentare, prin care se fac cunoscute electoratului acțiunile sale parlamentare.

În sistemul constituțional românesc se admit ca forme distincte de interogare a Guvernului și a membrilor acestuia atât întrebările, cât și interpelările. Pentru a decela deosebirile și asemănările dintre întrebări și interpelări este necesar să apelăm la prevederile regulamentelor parlamentare, în lipsa unei definiții constituționale.

Regulamentul Camerei Deputaților, în art. 148 alin. 2, definește întrebarea ca pe o simplă cerere de a răspunde dacă un

fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților sau de comisiile permanente ori dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată<sup>133</sup>. Aliniatul 1 al aceluiași articol precizează că fiecare deputat poate adresa întrebări Guvernului, miniștrilor sau altor conducători ai organelor administrației publice.

Spre deosebire de Regulamentul Camerei Deputaților, Regulamentul Senatului, în art. 130 alin. 1, stabilește că întrebarea constă în solicitarea de a se răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul înțelege să comunice Senatului documentele ori informațiile solicitate de senator sau dacă are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată. Pentru a putea compara textele din regulamentele celor două Camere, trebuie să facem apel la alin. 2 al art. 130 din Regulamentul Senatului, care precizează că fiecare senator poate adresa întrebări Guvernului, membrilor acestuia sau conducerii autorităților administrative autonome<sup>134</sup>.

Așa cum se poate observa, între cele două regulamente există deosebiri de reglementare, care se cer a fi apreciate și sub aspectul constituționalității.

O primă constatare are în vedere faptul că cele două texte regulamentare se diferențiază chiar prin genul proxim de definire a întrebării. Astfel, dispozițiile Regulamentului Camerei Deputaților definesc întrebarea ca o simplă cerere, în timp ce

133. A se vedea art. 148 alin. 2 din Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin hotărârea Camerei Deputaților nr. 8 din 24 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 50 din 25 februarie 1994, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 112 din 2 iunie 1995.

134. A se vedea art. 130 alin. 1 și 2 din Regulamentul Senatului, adoptat prin Hotărârea nr. 16 din 30 iunie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 27 iulie 1993.

Regulamentul Senatului o consideră solicitare, în esență, cu același conținut. Nu vom insista asupra acestei deosebiri terminologice, deoarece termenii sunt sinonimi și nu nasc probleme de interpretare.

Dincolo de acest aspect, se poate observa că între cele două reglementări există deosebiri cu privire la destinatarul întrebărilor. Astfel, potrivit Regulamentului Camerei Deputaților, întrebările se adresează Guvernului, miniștrilor sau altor conducători ai organelor administrației publice. În replică, Regulamentul Senatului admite că senatorii pot adresa întrebări Guvernului, membrilor acestuia sau conducerii autorităților administrative autonome.

Din compararea celor două texte regulamentare rezultă că extensia cadrului de adresare a întrebărilor este diferită de la o Cameră parlamentară la alta. Astfel, ambele regulamente au ca punct comun faptul că atât senatorii, cât și deputații pot pune întrebări Guvernului. În rest, dispozițiile lor sunt diferite. Regulamentul Camerei Deputaților stabilește că întrebările se pot adresa miniștrilor, în timp ce Regulamentul Senatului admite că ele se pot adresa membrilor Guvernului. Această ultimă formulă este adecvată prevederilor art. 101 alin. 3 din Constituția României, care stabilesc că Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.

Coroborând respectivele dispoziții constituționale cu textul art. 111 alin. 1 din Constituție, care prevede că Guvernul și fiecare din membrii săi sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau de senatori, rezultă că textul din Regulamentul Camerei Deputaților este deficitar, în măsura în care reduce componența Guvernului la miniștri, în dezacord cu Constituția, care admite în componența acestei entități a Executivului și alte funcții.

Același interes îl prezintă o altă categorie de subiecți supuși procedurii „tirului” întrebărilor parlamentare. Astfel, potrivit

Regulamentului Camerei Deputaților, întrebările pot fi adresate și altor conducători ai organelor administrației publice. Regulamentul Senatului restrânge câmpul de adresare a întrebărilor la autoritățile administrației publice autonome. Așa cum se poate observa, în viziunea Camerei Deputaților, întrebările pot fi adresate oricărui conducător al unui organ al administrației publice, în această categorie intrând autoritățile administrației publice de stat, inclusiv autoritățile administrative autonome, autoritățile administrative deconcentrate, ca și autoritățile administrației publice locale. Regulamentul Senatului restrânge aria intervenției parlamentare prin întrebări la conducerea autorităților administrative autonome.

În opinia noastră, ambele opțiuni regulamentare derogă de la prevederile Legii fundamentale. Astfel, potrivit art. 111 din Constituția României, obligația de a răspunde la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau de senatori incumbă în exclusivitate Guvernului și membrilor săi. Cu alte cuvinte, dispozițiile regulamentare, care extind posibilitatea adresării de întrebări și interpelări conducătorilor altor autorități publice, se află în contradicție cu prevederile constituționale. Această aserțiune este valabilă atât în privința dispozițiilor cuprinse în Regulamentul Camerei Deputaților privitoare la obligația altor conducători ai organelor administrației publice de a răspunde la întrebări sau interpelări parlamentare, cât și în ceea ce privește Regulamentul Senatului, care admite adresarea de întrebări conducerii autorităților administrative autonome.

Punerea de acord a acestor prevederi regulamentare cu dispozițiile Legii fundamentale nu înseamnă și excluderea autorităților administrației publice, la care ne-am referit, de la controlul parlamentar.

Dacă acestor autorități ale administrației publice nu le pot fi puse în mod direct întrebări, de către parlamentari, considerăm că ele le pot fi adresate indirect, prin intermediul membrilor Guvernului, care răspund de activitatea respectivelor autorități

ale administrației publice. Astfel, dacă este vorba de autorități autonome ale administrației publice (Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Avocatul Poporului, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Serviciul Român de Informații etc.), răspunsurile la întrebările parlamentare cu privire la activitatea acestora sunt furnizate de Guvern, el fiind organismul statal abilitat cu conducerea administrației publice din România.

În privința adresării de întrebări altor conducători ai organelor administrației publice – posibilitate admisă de Regulamentul Camerei Deputaților – este necesar să notăm că exercitarea controlului parlamentar asupra acestor autorități, prin intermediul întrebărilor, se poate face în limitele admise pentru membrii Guvernului, care, în măsura în care au atribuții de tutelă administrativă, sunt datori să dea socoteală în fața Parlamentului pentru faptele și actele autorităților asupra cărora își exercită dreptul de control tutelar.

O primă concluzie a acestui demers se concretizează în faptul că dispozițiile Legii fundamentale nu pot fi extinse prin prevederi regulamentare. Restrângerea categoriei subiectelor cărora le sunt adresate întrebări de către parlamentari pleacă de la ideea că întreaga activitate administrativă se desfășoară sub autoritatea Guvernului, toate autoritățile administrației publice de stat sau locale aflându-se în stricta sa subordonare ierarhică.

Exercitarea controlului parlamentar pe calea întrebărilor este supusă unor reguli procedurale, care, de asemenea, cunosc reflecții diferite în regulamentele celor două Camere.

Potrivit Regulamentului Senatului, întrebările sunt supuse unor reguli sumare, în virtutea cărora cei întrebați, dacă sunt prezenți, pot opta între a răspunde pe loc sau a amâna răspunsul pentru una din zilele următoare, precizând data. În cazul celor absenți, Senatul stabilește data la care răspunsul la întrebare trebuie dat. Procedura senatorială admite dialogul parlamentar, în sensul că răspunsul la o întrebare permite interlocutorului un drept la replică, de cel mult 5 minute. Cel care răspunde la

întrebare poate interveni în aceleași condiții ca și persoana care și-a exercitat dreptul la replică. De asemenea, Regulamentul Senatului nu admite adresarea a mai mult de două întrebări în aceeași ședință parlamentară. Întrebările se pot adresa în cel mult 3 minute.

În Regulamentul Senatului se precizează că durata afectată întrebărilor și răspunsurilor la întrebări se stabilește prin vot, pentru fiecare ședință. De asemenea, Senatul are obligația să stabilească o zi pe săptămână consacrată întrebărilor și răspunsurilor la acestea.

Un sistem mult mai elaborat în materia întrebărilor parlamentare găsim la Camera Deputaților. Gestiunea întrebărilor și a interpelărilor este încredințată Președintelui Camerei, care are posibilitatea să nu admită întrebările care privesc probleme de interes personal sau particular, pe cele care urmăresc în exclusivitate obținerea unei consultații juridice, pe cele care se referă la procese aflate pe rolul instanțelor judecătorești sau pot afecta soluționarea unor cauze aflate în curs de judecată, pe cele care privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcții publice.

Introducerea acestor restricții în Regulamentul Camerei Deputaților (art. 149) are în vedere atât respectarea principiului separației puterilor în stat, cât și inadmisibilitatea posibilității ca parlamentarii să-și procure avantaje particulare datorită poziției pe care o dețin în stat. Prin Regulamentul Camerei Deputaților s-a instituit un timp distinct pentru dialogul direct dintre Camera Deputaților și Guvern și au fost consacrate întrebările orale și întrebările scrise, care nu se confundă cu interpelările<sup>135</sup>.

135. Prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 4 din 11 martie 1966 s-a consacrat „ora ministerială” și s-a stabilit divizarea întrebărilor în orale și scrise, precum și obligația primului-ministru și a echipei sale de a fi prezenți la adresarea întrebărilor, la prezentarea interpelărilor și la oferirea răspunsurilor.

Pentru întrebările orale, pentru cele scrise, ca și pentru interpelări, în fiecare zi de luni a săptămânii se consacră o durată de timp, care a și fost denumită „ora ministerială”. Acest interval de timp poate fi de două ore și jumătate, de regulă, între orele 18.30-20.00 sau între orele 18-20.

Întrebările adresate Guvernului, miniștrilor sau altor conducători ai organelor administrației publice reprezintă un drept al deputatului, care îl poate exercita pe calea întrebărilor orale sau pe calea întrebărilor scrise.

*Întrebările orale* se comunică, într-o formulare succintă, secretarului Camerei Deputaților, desemnat în acest scop, cel mai târziu până la ora 14 a zilei de miercuri din săptămâna premergătoare celei în care urmează a fi pusă întrebarea. Instituirea acestui interval de timp prin regulament are rolul de a permite ministrului interogat să cunoască întrebarea care îi este adresată.

În ședința de luni a Camerei Deputaților, deputatul care a depus întrebarea la secretarul Camerei are dreptul de a o expune în cel mult un minut. Ministrul căruia i-a fost adresată întrebarea este obligat să răspundă în cel mult trei minute. Dreptul la replică se poate acorda pentru cel mult două minute. Ministrul poate reveni la tribună pentru alte două minute, în exercitarea dreptului său la replică. Cu aceasta se încheie orice discuție pe marginea întrebării.

Întrebările orale, reglementate de Regulamentul Camerei Deputaților, sunt profund inspirate din regulamentele altor parlamente, unde ele se doresc a fi dialoguri spontane între Guvern și Parlament, care fac deliciul spectatorilor și, mai ales, al telespectatorilor.

Din practica de până acum, chiar în ziua emisiunilor televizate sau radiodifuzate, nu se poate trage concluzia că scopul reglementării regulamentare a fost atins. Nu este un secret că membrii Guvernului „nu fac coadă” la Camera Deputaților (ca,

de altfel, și la Senat) pentru a răspunde la întrebări, deși alin. 3 al art. 151 din Regulament îl obligă pe Președintele Camerei Deputaților să-l informeze pe primul-ministru cu privire la răspunsurile amânate.

*Întrebările scrise* reprezintă un alt mod de dialog între executiv și legislativ, în virtutea căruia deputații au dreptul să adreseze Guvernului, membrilor săi ori altor conducători ai organelor administrației publice întrebări în formă scrisă, care se depun la secretarul desemnat al Camerei Deputaților.

Răspunsurile la întrebările scrise pot fi transmise direct deputatului sau pot fi citite de la tribuna Camerei Deputaților, în funcție de opțiunea solicitantului. Întrebările scrise se comunică Guvernului și celorlalte autorități publice de către secretarul desemnat al Camerei Deputaților.

Autoritățile care primesc întrebările scrise sunt obligate să transmită deputatului, în cel mult 15 zile, răspunsul solicitat. Aceeași regulă se aplică în cazul în care se solicită răspunsuri orale de la tribuna Camerei Deputaților, termenul de 15 zile curgând de la data înregistrării întrebării la Camera Deputaților.

La întrebările la care se solicită un răspuns de la tribuna Camerei Deputaților, se răspunde în următoarele 30 de minute care se succed, în ziua de luni, răspunsurilor la întrebările orale. Răspunsul este limitat la 5 minute, iar dreptul la replică poate fi exercitat în trei minute.

Regulamentul Camerei Deputaților instituie și alte reguli de protecție, în virtutea cărora restanțele în materia răspunsurilor la întrebări se înscriu, din oficiu, pe ordinea de zi a ședinței din lumea următoare. De asemenea, deputații trebuie să-și limiteze la cel mult două numărul întrebărilor, element greu de realizat, dacă ținem seamă de conținutul întrebării care se poate raporta la un număr nelimitat de aspecte.

În legislatura 1992-1996, putem remarca faptul că 480 de deputați au adresat membrilor Guvernului și altor autorități ale administrației publice 1.709 întrebări, răspunzându-se la 1.391 dintre acestea.

*Situația întrebărilor adresate Guvernului  
în legislatura 1992-1996 la Camera Deputaților*

Nr. Crt.	Anul	Nr. deputați	Întrebări prezentate	Întrebări cu răspuns
1.	1992	36	53	39
2.	1993	142	480	370
3.	1994	126	532	413
4.	1995	117	481	440
5.	1996	59	163	129
Total		480	1.790	1.391

Raportarea numărului întrebărilor puse la numărul întrebărilor care și-au găsit răspuns evidențiază un decalaj evident. Explicația generală a acestui fapt rezidă într-o defectuoasă percepere a regulilor democrației constituționale.

Lipsa răspunsurilor este datorată nu atât nestăpânirii informației ministeriale, cât mai ales reticențelor de care au dat dovadă miniștrii în fața apariției lor publice, înaintea Camerei Deputaților.

Un alt element simptomatic pentru legislatura 1992-1996 îl reprezintă faptul că numărul întrebărilor puse de reprezentanții majorității parlamentare a fost mai mare decât numărul întrebărilor puse de opoziția parlamentară. Astfel, în mod surprinzător, 412 întrebări au fost puse de reprezentanții Grupului parlamentar al PDSR, același număr fiind înregistrat în contul Grupului parlamentar al PNȚCD+PER. În ordine descrescătoare se situează Grupul parlamentar al PD – 128 întrebări; Grupul parlamentar PUNR – 61 întrebări; Grupul parlamentar UDMR – 129 întrebări; Grupul parlamentar PRM – 73 întrebări; Grupul parlamentar socialist – 39 întrebări; Grupul parlamentar

PL'93 + PAC – 58 întrebări ; Grupul parlamentar social democrat al PSDR – 141 întrebări ; minorități naționale – 32 întrebări ; deputați care nu aparțin grupurilor parlamentare – 224 întrebări.

Reliefarea intervențiilor parlamentare în materia întrebărilor pune în evidență o continuitate a dialogului dintre Parlament și Guvern. Se remarcă, totodată, o competiție între opoziție și majoritatea parlamentară în exercitarea controlului parlamentar asupra Guvernului. Este demn de semnalat faptul că membrii grupului parlamentar al minorităților naționale au reușit să intervină, cu întrebări adresate Guvernului, în 32 de cazuri.

Pe ansamblu, se poate constata că instituția controlului parlamentar, exercitat prin întrebări, nu ține seama de coloratura politică a Parlamentului. Deputații, în cei patru ani, s-au întrunit să transmită electoratului mesaje, propulsând în hemisiclul parlamentar interogații și doleanțe electorale, cărora Guvernul le-a dat răspunsuri verbale, de ordin organizatoric și administrativ, într-o măsură mai mare sau mai mică.

La Senat, în același interval de timp, 718 senatori au prezentat 854 întrebări și au primit răspunsuri în 712 cazuri.

*Situația întrebărilor adresate Guvernului  
în legislatura 1992-1996 la Senat<sup>136</sup>*

Anul	Nr. senatori	Întrebări prezentate	Întrebări cu răspuns
1992	25	25	25
1993	179	179	182
1994	184	194	191
1995	192	226	193
1996	138	153	121
Total	718	854	712

136. Informațiile sunt extrase din Arhiva Senatului României.

Cele 854 de întrebări adresate de senatori Guvernului aparțin Grupului parlamentar PDSR – 174, Grupului parlamentar al PD (FSN) – 131, Grupului parlamentar PNȚCD – 129, Grupului parlamentar PUNR – 45, Grupului parlamentar de orientare civic-liberală – 87, Grupului parlamentar UDMR – 41, Grupului parlamentar Partida Națională – 194, Grupului parlamentar PDAR – 47 și unor senatori independenți – 6.

Așa cum se poate observa, în Senat, cel mai activ grup parlamentar se dovedește a fi Partida Națională, care, în activitatea formulării întrebărilor, se situează deasupra celorlalte grupuri politice din Parlament.

La Senat, ca, de altfel, și la Camera Deputaților, se înregistrează un decalaj apreciabil între numărul întrebărilor adresate Guvernului și numărul răspunsurilor primite.

*Interpelările* reprezintă și ele un mijloc prin care electoratul comunică cu Guvernul, prin intermediul reprezentanților săi aleși în Parlament. Aceasta nu exclude posibilitatea ca parlamentarul să-și asume un drept de autor asupra obiectului interpelării, detașându-se de interesele celor pe care-i reprezintă, ceea ce este un fenomen normal în condițiile în care aleșii poporului se supun unui mandat reprezentativ, cel imperativ fiind nul în virtutea Legii fundamentale. Interpelarea pune Guvernul în situația să se explice cu privire la un act guvernamental sau la politica sa generală într-un domeniu de activitate.

Și în materia interpelărilor, regulamentele celor două Camere conțin reglementări divergente.

Astfel, potrivit art. 156 din Regulamentul Camerei Deputaților, interpelarea constă într-o cerere adresată Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulți deputați, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe.

Regulamentul Senatului, în art. 134, definește interpelarea ca pe o cerere adresată de un senator Guvernului sau unui

membru al acestuia, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității interne sau externe.

După cum se poate observa cu ușurință, cele două Camere au puncte de vedere sensibil diferite asupra înțelesului noțiunii de interpelare.

Într-o primă viziune, oferită de Regulamentul Camerei Deputaților, interpelarea se poate adresa numai Guvernului, ceea ce înseamnă că răspunsul la întrebare poate fi dat doar de primul-ministru ori de un reprezentant al acestuia. În optica Senatului, interpelarea este o cerere care poate fi adresată de un senator Guvernului ori unui membru al acestuia.

Reglementările cuprinse în regulamentele celor două Camere cuprind dispoziții care pot duce, și, în realitate, concură, la crearea unei confuzii între adresarea întrebărilor și a interpelărilor. Datorită faptului că întrebările și interpelările se adresează Guvernului, membrilor acestuia, în practica parlamentară se naște o confuzie între întrebări și interpelări, în majoritatea cazurilor deputații fiind supuși „păcatului” de a-și denumi interogațiile adresate Guvernului interpelări, deși ele nu se ridică decât la exigențele cerute de regulamente pentru întrebări.

Dincolo de această dispută, privitoare la distincția dintre întrebări și interpelări, este necesar să observăm și anumite diferențieri procedurale.

Astfel, potrivit Regulamentului Senatului, interpelările se fac în scris, arătându-se obiectul și motivarea acestora. În Regulamentul Camerei Deputaților nu se regăsesc deosebiri esențiale în definirea interpelării, cu singura specificație că, în rândul subiecților care pot declanșa o interpelare, pe primul plan se situează grupul parlamentar, în ordine fiind urmat de deputați, care pot exercita o astfel de inițiativă individual sau în grup.

Sub aspect procedural, interpelările se citesc în ședință publică în ziua de luni, consacrată întrebărilor, între orele 19.30-20.00, după care se prezintă președintelui Camerei pentru a fi transmise primului-ministru.

Pentru a se asigura cunoașterea și oficializarea interpelărilor de către deputați, Regulamentul Camerei Deputaților obligă administrația Camerei la înscrierea acestora într-un registru special și la afișarea lor la sediul Camerei.

Interpelările prezentate într-o ședință publică sunt urmate de dezvoltarea lor într-o ședință publică ulterioară, de regulă în săptămâna care urmează, când, într-un interval de timp de maximum trei minute, deputatul poate explica mai pe larg conținutul interpelării. În ședința consacrată dezvoltării interpelării, reprezentantul primului-ministru are dreptul de a lua cuvântul.

Articolul 111 alin. 1 din Constituția României instituie ca regulă fundamentală în materia întrebărilor și a interpelărilor obligația Guvernului și a membrilor săi de a răspunde la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau de senatori. Același articol al Legii noastre fundamentale, în alin. 2, stabilește o profundă diferență între întrebări și interpelări, în sensul că numai interpelările pot fi urmate de o moțiune prin care Senatul sau Camera Deputaților își pot exprima poziția cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării.

Deși textele constituționale nu fac nici o precizare cu privire la natura interpelărilor adresate primului-ministru, se poate remarca, potrivit Regulamentului Camerei Deputaților, că există interpelări adresate Guvernului, dar și interpelări adresate primului-ministru. Astfel, în temeiul art. 160 alin. 1 din Regulamentul Camerei Deputaților, din două în două săptămâni, în ziua de luni, consacrată răspunsurilor la interpelări, între orele 18.00-18.30, deputații îl pot interpela pe primul-ministru cu referire la problemele importante privitoare la activitatea guvernamentală internă ori externă.

Deputații pot adresa primului-ministru interpelări, care pot fi expuse în ședința publică a Camerei Deputaților în cel mult două minute. Răspunsul primului-ministru nu poate depăși trei minute.

Autorul interpelării are un drept la replică de două minute, iar primul-ministru are la dispoziție două minute pentru a-și preciza poziția. După epuizarea acestor schimburi de replici, dialogul se întrerupe definitiv în legătură cu interpelarea respectivă.

În legislatura 1992-1996, situația interpelărilor se prezintă după cum urmează:

*Situația interpelărilor adresate Guvernului în legislatura 1992-1996 la Camera Deputaților<sup>137</sup>*

Anul	Nr. senatori	Întrebări prezentate	Întrebări cu răspuns
1992	25	25	25
1993	179	179	182
1994	184	194	191
1995	192	226	193
1996	138	153	121
Total	718	854	712

Așa cum rezultă din datele statistice, în perioada 1992-1996, numărul întrebărilor și interpelărilor adresate de deputați Guvernului și membrilor acestuia a cunoscut o dinamică specifică. Astfel, pe ansamblu, în cei patru ani ai legislaturii au fost înregistrate 480 de intervenții ale deputaților, pentru a adresa întrebări Guvernului.

În aceeași perioadă, numărul deputaților care adresează interpelări aceleiași autorități publice se ridică la 399. În anii

137. După *Activitatea Camerei Deputaților în legislatura 1992-1996*, Parlamentul României, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1996, p. 185.

care s-au scurs în această legislatură se înregistrează o creștere constantă a numărului întrebărilor în detrimentul interpelărilor.

Astfel, dacă în anul 1992 se înregistrau 28 de interpelări și 53 de întrebări, în anul 1993 numărul întrebărilor urcă la 480, iar al interpelărilor, la 246; în anul care urmează, 126 de deputați formulează 532 de întrebări, în timp ce 185 de deputați își revendică 285 de interpelări; anul 1995 înregistrează scăderi semnificative, atât în rândul întrebărilor, interpelărilor, cât și în ceea ce privește numărul autorilor acestora. Întrebările se reduc la 481 și sunt puse de 117 de deputați, în timp ce interpelările se reduc la 273, fiind susținute de 91 de deputați. Anul 1996 marchează cele mai severe reduceri statistice. În acest an, numărul deputaților care formulează întrebări este de 59, numărul întrebărilor reducându-se la 163. În același timp, doar 64 de deputați mai formulează interpelări, numărul lor reducându-se la 124.

La Senat, în legislatura 1992-1996, au fost înregistrate 1.051 de interpelări, adresate de 853 de senatori, la care s-au primit 981 de răspunsuri.

*Situația interpelărilor în legislatura 1992-1996 la Senat<sup>138</sup>*

Anul	Nr. senatori	Interpelări prezentate	Interpelări cu răspuns
1992	31	53	53
1993	266	382	382
1994	280	320	290
1995	193	207	187
1996	93	89	69
Total	853	1.051	981

Cele 1.051 de interpelări adresate Guvernului provin de la grupul parlamentar al PDSR – 175, grupul parlamentar al PD

138. Informațiile sunt extrase din Arhiva Senatului României.

(FSN) – 186, grupul parlamentar PNȚCD – 229, grupul parlamentar PUNR – 71, grupul parlamentar de orientare civic-liberală – 130, grupul parlamentar UDMR – 85, grupul parlamentar Partida Națională – 146, grupul parlamentar PDAR – 17 și senatori independenți – 9. Și în acest caz, remarcăm o intensificare a acțiunii de adresare a interpelărilor din segmentul politic al Partidei Naționale.

Constatăm că legislatura 1992-1996, în materia controlului parlamentar, exercitat prin întrebări și interpelări, se caracterizează printr-o dinamică proprie. După un început timid al întrebărilor și interpelărilor se înregistrează o creștere a acestora, care atinge apogeul în anul 1994, adică la mijlocul mandatului parlamentar. Ulterior, exigențele controlului parlamentar încep să se diminueze, reducându-se la minimum în anul electoral 1996.

Datele statistice pun în evidență și eficiența controlului parlamentar exercitat în respectiva perioadă. Un indicator semnificativ al acestei eficiențe îl constituie raportul dintre numărul întrebărilor și al interpelărilor, adresate Guvernului, și numărul răspunsurilor primite.

Analiza statistică pune în evidență o situație aproape identică. Astfel, dacă în 1992 la 53 de întrebări se înregistrează 39 de răspunsuri și la 28 de interpelări se prezintă 21 de răspunsuri, în anul de vârf – 1994 – la 285 de interpelări, numărul răspunsurilor este de 232, pentru ca în ultimul an – 1996 – numărul întrebărilor – 163 și al interpelărilor – 124 care au primit răspuns să fie de 129, respectiv, de 108.

La Senat, în anul 1992, cele 53 de întrebări prezentate au primit 53 de răspunsuri; situația se menține identică în anul 1993, când la cele 382 de interpelări prezentate s-a răspuns integral; în 1994, apare primul decalaj: la cele 320 interpelări se primesc doar 290 de răspunsuri; în anul 1995 se adresează 207 interpelări și se răspunde la 187; în anul 1996, din cele 89 de interpelări adresate Guvernului, 20 au rămas fără răspuns.

Se poate constata că, atât în privința numărului întrebărilor, cât și a celui al interpelărilor, numărul adresanților înregistrează o creștere de la începutul legislaturii, spre mijlocul acesteia, pentru a scădea apoi spre nivelul inițial.

În aceleași coordonate se situează și numărul intervențiilor guvernamentale, respectiv al răspunsurilor pe care le dau reprezentanții Guvernului și ai celorlalte autorități ale administrației publice supuse controlului parlamentar.

#### § 4. *Comisiile de anchetă parlamentară*

Exercitarea controlului parlamentar prin intermediul comisiilor parlamentare reprezintă cea mai specializată formă de control parlamentar.

Prin organizarea unor astfel de comisii de control, Parlamentul sau una din Camerele sale își valorifică potențialul său de identificare a modului în care creația sa – legea –, izvorâtă din voința generală, este pusă în aplicare de Executiv și, în anumite condiții, de către puterea judecătorească.

Sub acest aspect, Constituția României stabilește în art. 61 alin. 4 regula în virtutea căreia fiecare Cameră poate institui comisii de anchetă. În continuare, același aliniat adaugă posibilitatea constituirii unor comisii comune de anchetă ale celor două Camere. Ca atare, anchetele parlamentare pot fi efectuate de comisii de anchetă ale Parlamentului ori ale uneia din Camerele sale.

În cazul în care se instituie o comisie comună de anchetă asupra unor probleme determinate, care, de regulă, fac parte din obiectul de activitate al celor două comisii permanente, întocmirea raportului acesteia nu dă naștere unor dispute decât în măsura în care majoritatea și opoziția din cadrul comisiei nu cad de acord asupra unui punct de vedere.

Adeseori, aceste comisii eşuează în lămurirea problemelor supuse investigației parlamentare nu datorită obiectului investigației, asupra căruia au fost de acord la instituirea comisiei de anchetă, cât mai ales din cauza concluziilor privitoare la stările de fapt constatate, care sunt apreciate în mod diferit, potrivit punctului de vedere al facțiunilor politice care alcătuiesc comisia de anchetă.

Regulamentul Camerei Deputaților și Regulamentul Senatului detaliază prevederile constituționale care stabilesc regulile privitoare la exercitarea controlului parlamentar asupra executivului și a administrației publice. Astfel, potrivit art. 68 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 55 din Regulamentul Senatului, orice comisie permanentă poate porni o anchetă, în cadrul competenței sale, cu încuviințarea Camerei respective, privitoare la activitatea desfășurată de Guvern sau de administrația publică.

În vederea obținerii încuviințării, procedurile parlamentare stabilesc necesitatea existenței unei cereri scrise, aprobată prin vot de majoritatea membrilor comisiei; cererea trebuie să cuprindă materiile ce formează obiectul anchetei, scopul acesteia, mijloacele necesare și termenul de depunere a raportului. Cererea se supune aprobării Camerei, care se pronunță cu votul majorității membrilor săi.

Independent de aceste reglementări, cu valoare de principiu, Regulamentul Senatului conține o serie de prevederi cu referire la procedura desfășurării anchetei. În acest sens, comisia permanentă poate invita, pentru a da relații, orice persoană care are o calitate oficială, cu excepția Președintelui României, a președinților celor două Camere ale Parlamentului, a Avocatului Poporului, a membrilor Curții Constituționale și ai Curții de Conturi, a judecătorilor Curții Supreme de Justiție și a Procurorului general. Prezența la audiere este obligatorie.

Persoanele invitate sunt obligate să răspundă la întrebările adresate, cu excepția celor care vizează secrete de stat referitoare la apărarea țării, secrete de stat de importanță deosebită ori se referă la viața personală a celui audiat sau a familiei acestuia.

Regulamentul Senatului stabilește măsuri care pot conferi un anumit grad de eficiență activității comisiei. Dacă, în urma dezbaterii în Senat a raportului comisiei, se constată abateri grave în activitatea unui membru al Guvernului, va fi înștiințat Președintele României și, după caz, primul-ministru, pentru a se lua măsuri potrivit Constituției și Legii privind responsabilitatea ministerială.

Unele prevederi regulamentare au fost declarate neconstituționale prin Deciziile Curții Constituționale nr. 45/1994 și nr. 46/1994. Astfel, Curtea Constituțională a reținut că art. 71 din Regulamentul Camerei Deputaților, prevăzând dreptul comisiei de a cita orice persoană, contravine mai multor dispoziții constituționale, în special articolului 110 din Legea fundamentală, care limitează controlul parlamentar la Guvern și autoritățile administrației publice. Prin aceeași decizie au fost declarate neconstituționale și prevederile art. 71 alin. penultim, deoarece atribuie Președintelui României competența de a dispune luarea unor măsuri pe linia răspunderii penale a miniștrilor, ceea ce contravine art. 108 din Constituție, care conferă această atribuție în exclusivitate Camerei Deputaților.

Decizia nr. 46/1994 declară ca neconstituționale prevederile art. 55 alin. 4 și ale art. 57 alin. 3 din Regulamentul Senatului, pentru rațiuni similare. Astfel, dreptul comisiei parlamentare de a invita pentru audiere orice persoană care are o calitate oficială, cu unele excepții, sunt neconstituționale, deoarece exced limitele controlului parlamentar. Ca atare, Camera Deputaților, în urma reexaminării Regulamentului, a eliminat dispoziții care contraveneau Constituției. În Regulamentul Senatului,

schimbările nu au avut loc, deoarece acesta nu a fost încă reexaminat, ca urmare a deciziei Curții Constituționale.

O a doua posibilitate de investigație parlamentară o constituie comisiile de anchetă, ce pot fi înființate de fiecare Cameră, în temeiul art. 70-71 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 57 din Regulamentul Senatului.

Ambele regulamente prevăd că înființarea unei comisii de anchetă se face de către Camera Deputaților sau de către Senat, la cererea unei treimi din numărul membrilor Camerei respective. Cererea de instituire a unei comisii de anchetă trebuie să îndeplinească aceleași condiții ca și cererea adresată de o comisie permanentă pentru a fi abilitată să pornească o anchetă parlamentară.

Regulile de procedură, urmate de comisia de anchetă, sunt pe larg precizate în art. 71 al Regulamentului Camerei Deputaților. În virtutea acestor reglementări, comisia de anchetă poate invita orice persoană care poate avea cunoștință despre o faptă sau o împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului în cauză, care formează obiectul activității comisiei.

Se poate observa că, în acest caz, Regulamentul Camerei Deputaților nu exceptează nici o persoană de la obligația de a se prezenta la audieri în comisie. Mai mult, Regulamentul Camerei permite comisiei să ceară oricărei persoane care cunoaște fapte sau împrejurări în legătură cu obiectul cercetării sau care deține un mijloc de probă să le aducă la cunoștința comisiei sau să le prezinte acesteia.

Pentru a fi și mai precis, Regulamentul Camerei Deputaților stabilește că instituțiile și organizațiile sunt obligate, în condițiile legii, să răspundă la solicitările comisiei de anchetă, în termenul stabilit de către aceasta. În temeiul aceleiași reglementări, comisia poate dispune efectuarea unei expertize. Procedura desfășurată în fața comisiei de anchetă se completează cu

dispozițiile legale din Codul de procedură civilă și Codul de procedură penală, referitoare la invitarea, prezentarea și ascultarea martorilor, precum și cu cele privitoare la prezentarea și predarea obiectelor ori înscrisurilor sau la efectuarea expertizelor. Aceste dispoziții regulamentare determină ca procedura de investigare în fața comisiilor de anchetă să îmbrace forme judiciare, garantându-se pe această cale aflarea adevărului.

Cu prilejul elaborării Regulamentului s-a pus și problema dacă o persoană audiată poate fi obligată să depună jurământul în fața comisiei, ca orice martor în fața instanței judecătorești. Această soluție nu a fost admisă, deși au fost luate anumite măsuri pentru a se asigura aflarea adevărului. Astfel, în Regulamentul Camerei Deputaților, adoptat prin Hotărârea nr. 12 din 27 iunie 1990, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 87 din 28 iunie 1990, în art. 61 alin. 5, se stabilea că mărturia mincinoasă se sancționează potrivit legii. Această prevedere a fost eliminată din Regulament, ca urmare a revizuirii, fiind înlocuită cu o formulă eufemistică, în virtutea căreia președintele comisiei de anchetă este dator să atragă atenția persoanei audiate că are obligația de a spune adevărul, de a nu ascunde nimic din ceea ce știe și că nerespectarea acestei obligații atrage răspunderea legală.

În fine, o a treia cale de realizare a investigațiilor parlamentare este reglementată de Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului<sup>139</sup>. Astfel, potrivit art. 1 pct. 26, cele două Camere se întrunesc în ședință comună pentru constituirea unor comisii de anchetă sau a altor comisii speciale. Pentru realizarea acestei atribuții parlamentare, art. 86 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede că cele două Camere întrunite în ședință

139. Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului a fost adoptat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 34 din 4 martie 1992.

comună pot hotărî, în exercitarea atribuţiilor de control al Parlamentului, efectuarea unor verificări sau anchete proprii de către comisii comune special constituite în acest scop sau de către comisiile permanente ale Camerelor, care vor prezenta un raport comun.

Regulamentul şedinţelor comune nu detaliază procedurile de constituire şi de desfăşurare a activităţilor respectivelor comisii. În aceste condiţii, dispoziţiile art. 89 al Regulamentului, care stabilesc completarea Regulamentului şedinţelor comune cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi din Regulamentul Senatului, sunt de actualitate şi guvernează luarea deciziilor în materie în şedinţele comune.

Pe baza acestor prevederi constituţionale şi regulamentare, Parlamentul României, în întregul său ori fiecare Cameră în parte, a desfăşurat investigaţii parlamentare în probleme de interes naţional, fie prin intermediul comisiilor permanente ori al unor subcomisii, fie prin comisii de anchetă constituite special în acest scop. De altfel, nu au lipsit nici comisiile comune de anchetă ale celor două Camere. Astfel, la Camera Deputaţilor, în legislatura 1992-1996, au fost constituite şase comisii de anchetă, dintre care una singură a fost înfiinţată ca o comisie constituită din membri ai mai multor comisii, celelalte fiind comisii permanente, abilitate cu atribuţii de investigaţie parlamentară. Astfel, prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 68 din 17 decembrie 1992 privind înfiinţarea unei comisii de anchetă, Camera Deputaţilor a hotărât astfel încât cinci deputaţi ai Comisiei pentru politică economică, reformă şi privatizare, patru deputaţi din partea Comisiei pentru buget, finanţe şi bănci şi cei doi chestori ai Camerei Deputaţilor să investigheze modul de utilizare a bugetului aprobat Camerei Deputaţilor pentru anii 1991 şi 1992<sup>140</sup>.

140. Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 68/1992 privind înfiinţarea unei comisii de anchetă a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 331 din 24 decembrie 1992.

La 23 decembrie 1992, Camera Deputaţilor a adoptat Hotărârea nr. 69, privind încuviinţarea Comisiei pentru industrii şi servicii de a porni o anchetă cu privire la situaţia flotei maritime din cadrul Ministerului Transporturilor<sup>141</sup>.

Camera Deputaţilor, la 8 februarie 1993, încuviinţează Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară şi servicii specifice să instituie o subcomisie de anchetă cu privire la situaţia aplicării prevederilor Legii nr. 18/1991, Legii nr. 46/1992, Legii sanitar-veterinare şi a activităţii desfăşurate de agenţii economici cu capital de stat, din cadrul Ministerului Agriculturii şi Alimentaţiei<sup>142</sup>.

În acelaşi an, 1993, Camera Deputaţilor a aprobat ca şi alte trei comisii permanente să-şi constituie subcomisii de anchetă. Astfel, prin Hotărârea nr. 41 din 17 mai 1993, s-a constituit subcomisia de anchetă din cadrul Comisiei pentru politică economică, reformă şi privatizare, care avea ca obiect verificarea modului în care s-a efectuat importul de zahăr, în baza propunerii de modificare a anexei nr. 1 la Acordul dintre Guvernul României şi Guvernul Republicii Populare Chineze, privind livrarea, de către partea chineză, de mărfuri pe credit părţii române, semnat la 8 iulie 1991<sup>143</sup>.

Prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 42 din 17 mai 1993, Comisia pentru sănătate şi familie a fost abilitată să pornească o anchetă, având ca obiect cercetarea cauzelor şi a consecinţelor epidemiei de hepatită virală din oraşul Sebeş, judeţul Alba. Activitatea de anchetă urma a se desfăşura prin intermediul

141. Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 69/1992 privind încuviinţarea Comisiei pentru industrii şi servicii de a porni o anchetă fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 338 din 30 decembrie 1992.

142. Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 7 din 8 februarie 1993 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 27 din 12 februarie 1993.

143. Hotărârea Senatului nr. 51 din 8 decembrie 1992 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 326 din 15 decembrie 1992.

unei subcomisii, formată din trei persoane, reprezentante ale opoziției, și o persoană reprezentând arcul guvernamental<sup>144</sup>.

În sfârșit, prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 64 din 15 octombrie 1993, Comisia pentru buget, finanțe și bănci primește încuviințarea de a porni o anchetă cu privire la modul de aplicare a prevederilor legale din domeniul valutar, sistemul de acordare a creditelor bancare, sistemul decontărilor și modul de stabilire a dobânzilor bancare<sup>145</sup>. Activitatea de anchetă este încredințată unei subcomisii, constituită din șapte parlamentari, din care șase aparțineau majorității și unul, minorității parlamentare.

În materie de anchete parlamentare, Senatul României, în legislatura 1992-1996, a luat o primă măsură privitoare la reactivarea unei comisii de anchetă constituite în legislatura precedentă. Astfel, prin Hotărârea Senatului nr. 51 din 2 decembrie 1992, s-a hotărât continuarea activității Comisiei pentru cercetarea evenimentelor din decembrie 1989, operându-se în componența comisiei modificările impuse de rezultatul alegerilor de la 27 septembrie 1992<sup>146</sup>. În anul 1993, activitatea de anchetă parlamentară a fost consacrată aceleiași problematici.

Prin Hotărârea Senatului nr. 15 din 22 iunie 1993, se modifică alcătuirea Comisiei pentru cercetarea evenimentelor din decembrie 1989 și se stabilește un nou termen de depunere a raportului comisiei – decembrie 1993<sup>147</sup>. Raportul Comisiei a fost prezentat în plenul Senatului din 13 octombrie 1996.

144. Hotărârea Senatului nr. 15/1993 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 138 din 28 iunie 1993.

145. Hotărârea Senatului nr. 14 din 14 aprilie 1994 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 102 din 21 aprilie 1994.

146. Hotărârea Senatului nr. 51 din 2 decembrie 1992 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 326 din 15 decembrie 1992.

147. Hotărârea Senatului nr. 15/1993 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 138 din 28 iunie 1993.

În anul 1994, Senatul instituie pentru prima dată în cursul legislaturii 1992-1996 o comisie de anchetă. Astfel, prin Hotărârea Senatului nr. 14 din 14 aprilie 1994 se înființează o comisie de anchetă cu privire la blocajul financiar în agricultură, compusă din doi reprezentanți ai PDSR, doi ai PNȚCD, câte unul din partea grupurilor parlamentare ale PUNR, PDAR, PL'93, PD, Partidei Naționale, UDMR și un independent<sup>148</sup>.

Hotărârea de înființare a comisiei a fost aprobată la cererea a 48 de senatori și a întrunit o puternică susținere, mai ales prin interesul național pe care îl revendica problema supusă investigației: blocajul financiar în agricultură, stabilirea cauzelor acestuia și găsirea unor soluții viabile și urgente de ieșire din criză. Raportul care urma să fie prezentat până la 31 mai 1994 nu a fost prezentat în plenul Senatului.

Prima anchetă parlamentară comună a celor două Camere, în legislatura 1992-1996, a fost declanșată de Hotărârea Parlamentului nr. 29 din 9 iunie 1993 pentru constituirea unei comisii parlamentare de anchetă privind actele de corupție<sup>149</sup>. Necesitatea constituirii acestei comisii comune avea în vedere o realitate socială indezirabilă, caracterizată prin extinderea fenomenelor de corupție, în pofida semnalării lor de către mass-media. Comisia de anchetă, astfel constituită, își propunea să ancheteze sesizările formulate de fostul comisar al Gărzii Financiare, precum și alte cazuri de corupție cu care comisia a fost sesizată ori s-a autosesizat.

Raportul final a fost prezentat în Camerele reunite ale Parlamentului la data de 28 septembrie 1994 și a avut ca rezultat depunerea unei propuneri legislative intitulate „Propunere legislativă pentru prevenirea și combaterea unor acte de corupție”.

148. Hotărârea Senatului nr. 14 din 14 aprilie 1994 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 102 din 21 aprilie 1994.

149. Hotărârea Parlamentului nr. 29 din 9 iunie 1993 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 126 din 14 iunie 1993.

O altă comisie comună de anchetă instituită în legislatura 1992-1996 a făcut obiectul Hotărârii Parlamentului nr. 6 din 4 mai 1994<sup>150</sup>. Prin această hotărâre a fost instituită Comisia comună de anchetă asupra atribuirii de locuințe pentru parlamentari, membri ai Guvernului și pentru persoane din aparatul Parlamentului, Guvernului și Președintelui României, în perioada 1990-1994.

Raportul final, al cărui termen de prezentare a fost prelungit de la 27 octombrie 1995 la 30 noiembrie 1996, nu a fost supus decât parțial dezbaterii în Parlament.

*Situația Comisiilor permanente și a Comisiilor speciale care au efectuat anchete în legislatura 1992-1996 la Senat*<sup>151</sup>

Anul	Denumirea comisiei	Obiectul	Rezultatul
		Comisii permanente	
1993 (Hotărârea Parlamentului nr. 30 din 30 iunie 1993)	Comisia comună permanentă a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații	Exercitarea controlului parlamentar asupra activității S.R.I.; analiza sesizărilor cetățenilor care se consideră lezați în drepturile și libertățile lor prin mijloacele de obținere a informațiilor	Rapoartele Comisiei au fost prezentate și dezbătute în plenul celor două Camere la data de 23 noiembrie 1994 și 22 noiembrie 1995
		Comisii speciale de anchetă	
1993 (Hotărârea Senatului nr. 15 din 22 iunie 1993)	Comisia senatorială pentru cercetarea evenimentelor din Decembrie 1989	Aflarea adevărului cu privire la evenimentelor din Decembrie 1989	Raportul Comisiei a fost prezentat în plenul Senatului din 13 noiembrie 1996

150. Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 4 mai 1994 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 118 din 11 mai 1994.

151. Informațiile sunt extrase din Arhiva Senatului României.

Anul	Denumirea comisiei	Obiectul	Rezultatul
1993 (Hotărârea Parlamentului nr. 29 din 9 iunie 1993)	Comisia parlamentară de anchetă privind actele de corupție (comisie comună)	Anchetarea sesizărilor cu privire la actele de corupție și urmărirea modului în care organele statului se implică în respectarea legii și în sesizarea organelor competente de tragere la răspundere penală a vinovaților	Raportul final a fost prezentat în Camerele reunite ale Parlamentului la data de 28 septembrie 1994 și a avut ca rezultat depunerea unei propuneri legislative intitulate „Propunere legislativă pentru prevenirea și combaterea unor acte de corupție”
1994 (Hotărârea Senatului nr. 14 din 14 aprilie 1994)	Comisia senatorială de anchetă cu privire la blocajul financiar în agricultură	Stabilirea cauzelor blocajul financiar în agricultură și găsirea de soluții urgente pentru ieșirea din criză	Raportul, care urma să fie prezentat până la 31 mai 1994, nu a fost prezentat în plenul Senatului
1994 (Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 4 mai 1996)	Comisia comună de anchetă asupra atribuirii de locuințe pentru parlamentari, membri ai Guvernului și pentru persoane din aparatul Parlamentului, Guvernului și Președinției în perioada 1990-1994	Anchete cu privire la atribuirea de locuințe din fondul locativ de stat pentru deputați, senatori, membri ai Guvernului și pentru persoane din aparatul Senatului, Camerei Deputaților, Guvernului și Președinției, în perioada 1990-1994	Raportul final, al cărui termen de prezentare a fost prelungit de la 27 octombrie 1995 la 30 noiembrie 1996, nu a fost supus dezbaterii în Parlament

Extrăgând reperele acestor date privitoare la activitatea de control parlamentar, prin intermediul comisiilor de anchetă sau al declanșării anchetelor parlamentare de către comisiile permanente, se poate constata, înainte de toate, că punerea în practică a unor proceduri de anchetă parlamentară este un proces care

a debutat înainte de intrarea în vigoare a Constituției României. Astfel, probleme politice majore, cum ar fi cele referitoare la evenimentele din timpul Revoluției din Decembrie 1989, au format obiectul unor investigații parlamentare declanșate în legislatura 1990-1992.

În legislatura 1992-1996, aria investigațiilor parlamentare s-a lărgit: ambele Camere și-au exercitat prerogative privitoare la ancheta parlamentară, pe segmente mai mult sau mai puțin extinse, dar în toate cazurile asupra unor probleme de larg interes social și național.

La Camera Deputaților au predominat anchetele pornite din inițiativa comisiilor permanente, sub forma subcomisiilor de anchetă parlamentară. La Senat, comisiile de anchetă au fost create în afara structurilor comisiilor permanente, ceea ce este valabil și în cazul comisiilor instituite în ședințele comune ale celor două Camere.

Cu unele excepții, constatate la Camera Deputaților, unde s-au constituit comisii de anchetă la cererea majorității parlamentare, comisiile de anchetă au fost declanșate de opoziția parlamentară, care dorea să atragă atenția asupra unor fenomene dăunătoare pentru evoluția vieții sociale.

Desfășurarea activității de investigație parlamentară s-a confruntat adeseori cu ineditul acestei activități parlamentare, dar mai ales cu lipsa unor reguli ferme privitoare la audierea persoanelor invitate de comisie și cu privire la administrarea probelor în investigarea faptelor ce au făcut obiectul anchetei parlamentare.

În pofida unor disfuncționalități, inerente începutului exercițiului democratic al investigației parlamentare, se poate constata că activitatea comisiilor de anchetă a declanșat modificări în exprimarea unor poziții politice ale partidelor și grupurilor parlamentare, a generat remodelarea atitudinilor politice,

mergând până la reconsiderarea atitudinii unor partide cu privire la membrii acestora. Nu este lipsit de importanță nici faptul că, pe baza unor rapoarte ale comisiilor de anchetă, au fost sesizate autoritățile judecătorești.

Precizăm că rezultatele și concluziile anchetei parlamentare au un caracter politic și, în consecință, ele nu pot fi obligatorii sau opozabile pentru autoritățile judiciare, dar pot constitui puncte de plecare în declanșarea unei cercetări penale sau de altă natură, în concordanță cu regulile speciale prevăzute de lege. Unele elemente factice și probatorii pot fi valorificate și în cadrul unor anchete judiciare.

### § 5. *Moțiunea de cenzură*

Moțiunea de cenzură este manifestarea supremă a controlului parlamentar exercitat asupra Guvernului. Prin inițierea și eventuala aprobare a moțiunii de cenzură, activitatea Guvernului este considerată, pe plan parlamentar, ca fiind în contradicție cu interesele promovate de electorat la formarea echipei guvernamentale și poate avea ca efect, în măsura în care este aprobată, demiterea Guvernului și, în anumite condiții, chemarea electoratului la urne pentru a arbitra conflictul născut între Parlament și Executiv.

Conform lucrării *Drept parlamentar*, moțiunea de cenzură are ca scop angajarea unei dezbateri publice asupra politicii de ansamblu a Guvernului, în vederea demiterii sale. În măsura în care moțiunea de cenzură își epuizează efectul, ea reprezintă o componentă atât a funcției de numiri a Parlamentului, cât și a funcției sale de control<sup>152</sup>.

Într-o altă opinie, moțiunea de cenzură reprezintă procedura prin care Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună,

152. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *Drept parlamentar*, p. 254.

pun în cauză răspunderea politică a Guvernului printr-un vot de blam la adresa acestuia și a activității lui<sup>153</sup>.

Art. 112 al Constituției României statuează în alin. 1 că, în ședință comună, Camera Deputaților și Senatul pot retrage încrederea acordată Guvernului, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor.

Din această definiție constituțională a moțiunii de cenzură se desprinde ideea că respectiva modalitate de control parlamentar este actul opus investiturii Guvernului prin votul de încredere al Parlamentului. Prezentul mod de a privi moțiunea de cenzură justifică pe deplin înscrierea acestei modalități de control parlamentar în cele două funcții parlamentare: funcția de numiri și funcția de control.

Totodată, conceperea moțiunii de cenzură ca pe o provocare adresată parlamentarilor de a pune în discuție activitatea Guvernului, în vederea demiterii acestuia, îndreptățește întrebarea dacă nu pot fi incluse în cadrul modalităților de control parlamentar și alte mijloace utilizate de majoritatea parlamentară, care deși nu au același rezultat. Ne referim, în acest cadru, la moțiunile simple, reglementate de art. 64 și art. 111 ale Legii fundamentale.

În virtutea textelor constituționale, Camera Deputaților și Senatul pot adopta, pe lângă legi și hotărâri, și moțiuni. De asemenea, Camera Deputaților și Senatul pot adopta o moțiune prin care să-și exprime poziția cu privire la problema ce a făcut obiectul unei interpelări. Aceste prevederi constituționale se completează cu importante dispoziții regulamentare, care evidențiază valoarea și rolul *moțiunilor numite simple*, care nu urmăresc demiterea Guvernului, dar au menirea de a-i atrage atenția asupra faptului că politica sa dintr-un anumit domeniu se îndepărtează de dezideratele electoratului și o posibilă moțiune de cenzură este pe cale de a se dezvolta.

153. A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 286.

Așa cum remarcă profesorul Ioan Muraru, termenul de „moțiune” este în general utilizat la denumirea unor hotărâri ale Parlamentului, prin care se exprimă atitudinea acestuia într-o problemă discutată. Atunci când moțiunile sunt acte juridice, ele privesc în cele mai multe cazuri poziția față de Guvern, în cadrul raporturilor Parlament – Guvern și a dreptului Parlamentului de a controla activitatea Guvernului<sup>154</sup>.

Din cele prezentate se poate desprinde ideea că *moțiunea simplă* este și ea un mijloc de control parlamentar sau o modalitate prin care parlamentarii pot adresa critici Guvernului, fără a pune în pericol existența lui. De altfel, prevederile regulamentare dau curs unei asemenea interpretări. Regulamentul Camerei Deputaților, în art. 142, alin. 1, definește moțiunea ca o modalitate parlamentară de exprimare a poziției Camerei Deputaților într-o anumită problemă de politică internă sau externă. Prevederile art. 125 din Regulamentul Senatului stabilesc că moțiunea exprimă poziția Senatului într-o anumită problemă de politică internă sau externă.

Așa cum se poate observa, cele două regulamente definesc în termeni identici moțiunile, din termenii definirii lor desprinzându-se ideea de apartenență a *moțiunilor simple* la modalitățile de exercitare a controlului parlamentar. Aceste asemănări se reflectă și în plan procedural. La Camera Deputaților, moțiunile se inițiază de către cel puțin cincizeci de deputați, iar la Senat, de către cel puțin o pătrime din numărul senatorilor. Moțiunile se motivează și se depun la președintele Camerei, în cursul ședințelor publice. Ele se aduc la cunoștința Camerei respective, se comunică Guvernului, se afișează la sediul Camerei și se dezbate în ședință publică, în cel mult șase zile de la depunerea lor.

Ambele regulamente prevăd că semnatarii unei moțiuni nu-și pot retrage adeziunea la moțiune după începerea dezbaterii.

154. A se vedea Ioan Muraru, *op. cit.*, vol. II, p. 188.

Într-adevăr, o asemenea retragere a adeziunii ar putea duce la dezbaterăa unei moțiuni care nu este susținută de numărul de parlamentari cerut de Regulament, ceea ce ar contraveni „pragul” regulamentar pentru promovarea unei moțiuni.

Dincolo de aceste reglementări aproape identice, Regulamentul Camerei Deputaților cuprinde anumite restricții privitoare la admisibilitatea unei moțiuni. Potrivit art. 142 din Regulamentul Camerei Deputaților, președintele Camerei este abilitat să nu admită moțiunile care nu reprezintă luări de poziție într-o problemă de politică internă sau externă, cele care nu sunt susținute de cel puțin 50 de deputați și cele care vizează finalități specifice moțiunii de cenzură. Și din conținutul acestor prevederi regulamentare rezultă că moțiunile sunt mijloace sau modalități de control parlamentar care nu pot avea finalitatea moțiunii de cenzură, fără să se deosebească de aceasta în privința provocării unei dezbateri parlamentare asupra activității guvernamentale și a administrației publice.

Din acest punct de vedere, în legislatura 1992-1996, la Camera Deputaților au fost dezbătute unsprezece moțiuni, care s-au constituit în adevărate „semnale de alarmă” pentru executiv și care au determinat, în opinia noastră, în mare parte, insuccesul lui în alegerile din noiembrie 1996.

Subiectele fierbinți ale acestor moțiuni au declanșat dezbateri parlamentare fervente asupra nesoluționării faptelor de corupție, demiterii unor primari și consilieri locali, integrării României în structurile europene și euro-atlantice, politicii agrare, situației energetice, nerespectării programului Guvernului, declarațiilor UDMR, prin care se contestă caracterul național al statului român, și asupra activității Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare.

Din cele unsprezece moțiuni introduse la Camera Deputaților în legislatura 1992-1996, trei au fost admise și una retrasă de inițiatori, celelalte fiind respinse prin votul majorității parla-

mentare. Altor șapte moțiuni (dintre care patru privitoare la distribuirea cărților de alegător, una privind salarizarea personalului din învățământ, una cu referire la ratificarea „Cărții europene a autonomiei locale” și una la acțiunile violente ale organelor Ministerului de Interne împotriva manifestanților studenți din ziua de 20 octombrie 1995) nu li s-a dat curs, deoarece nu îndeplineau condițiile cerute de art. 142 din Regulamentul Camerei Deputaților pentru promovarea unei moțiuni.

În legislatura 1992-1996, la Senat au fost promovate șapte moțiuni care s-au referit la următoarele aspecte: declanșarea procedurii constituționale de investire de către Parlament a patru miniștri, numiți la 28 august 1993; agenții informatori ai securității; obligarea prin lege a parlamentarilor, miniștrilor și secretarilor de stat să-și declare toate activitățile ce nu fac parte din ansamblul atribuțiilor lor; angajarea răspunderii Guvernului pentru un program politic cu obiective și termene concrete privind integrarea în structurile europene și euro-atlantice; criza grâului; cărțile de alegător; criza energiei.

Din cele șapte moțiuni promovate la Senat în legislatura 1992-1996, au fost admise un număr de trei, celelalte fiind respinse prin votul majorității parlamentare.

Precizăm că „Moțiunea simplă pentru obligarea prin lege a parlamentarilor, miniștrilor și secretarilor de stat să-și declare toate activitățile ce nu fac parte din ansamblul atribuțiilor lor” din 18 aprilie 1994 a constituit un moment de dezbateră etico-politică, ce, prin ideile și concluziile formulate, a contribuit la adoptarea Legii nr. 115/1996, privind declararea și controlul averilor demnitarilor.

De asemenea, „Moțiunea simplă privind angajarea răspunderii Guvernului pentru un program politic cu obiective și termene concrete privind integrarea în structurile europene și euro-atlantice” a fost transformată într-o declarație care a exprimat poziția politică de principiu a Senatului cu privire la problematica integrării euro-atlantice.

*Situația moțiunilor simple la Senat  
în legislatura 1992-1996*<sup>155</sup>

Anul	Denumirea și obiectul moțiunii	Inițiatorul moțiunii	Rezultatul moțiunii
1992			
1993 (25 oct. 1993)	Moțiune simplă privind cererea unor partide parlamentare pentru declanșarea procedurii constituționale de investire de către Parlament a celor patru miniștri, numiți la 28 august 1993	36 senatori (PAC, PD, PNL-CD, PSDR, PNȚCD, UDMR)	Respinsă, ca urmare a admiterii unor excepții de procedură (66 voturi pentru, 8 împotriva, 3 abțineri)
1993 (13 dec. 1993)	Moțiunea simplă cu privire la agenții informatori ai securității	109 senatori și 178 deputați (cuprinzând tot spectrul politic al Parlamentului)	Adoptată (104 voturi pentru, 2 împotriva, 2 abțineri)
1994 (18 aprilie 1994)	Moțiune simplă pentru obligarea prin lege a parlamentarilor, miniștrilor și secretarilor de stat să-și declare toate activitățile ce nu fac parte din ansamblul atribuțiilor lor	57 senatori (cuprinzând tot spectrul politic al Senatului)	Adoptată (86 voturi pentru, 9 împotriva, 3 abțineri) (A fost avută în vedere la adoptarea Legii nr. 115/1996, privind declararea și controlul averilor demnitarilor).
1995 (15 iun. 1995)	Moțiune simplă privind angajarea răspunderii Guvernului pentru un program politic cu obiective și termene concrete privind integrarea în structurile europene și euro-atlantice	37 senatori (cuprinzând tot spectrul politic al Senatului)	Adoptată (104 voturi pentru, 13 împotriva, 16 abțineri) pentru a fi transformată într-o declarație (Declarația Senatului s-a adoptat cu 69 voturi pentru, unul împotriva și 23 abțineri).

155. Informațiile sunt extrase din Arhiva Senatului României.

Anul	Denumirea și obiectul moțiunii	Inițiatorul moțiunii	Rezultatul moțiunii
1995	Moțiune simplă privind criza grâului	37 senatori (PNȚCD, PAC, PD, PNL-CD, UDMR)	Respinsă (50 voturi pentru, 73 împotriva și o abținere)
1995 (23 nov. 1995)	Moțiune simplă privind cărțile de alegător (precedată de 3 interpelări pe această temă în perioada 1994-1995)	57 senatori (PD, PNȚCD, UDMR, PNL-CD, PAC)	Respinsă (52 voturi pentru, 56 împotriva și 2 abțineri)
1996 (26 febr. 1996)	Moțiunea simplă privind criza energiei	37 senatori (PNȚ-CD, PNL-CD, PAC)	Respinsă (59 voturi pentru, 63 împotriva și o abținere)

Pe baza acestor constatări, considerăm că moțiunile, deși sunt acte juridice ale Camerei Deputaților, ale Senatului sau ale Parlamentului, în măsura în care sunt adoptate, ele pot fi considerate ca mijloace de control parlamentar, chiar și în situația în care sunt respinse.

Dincolo de aceste considerente privitoare la moțiunea simplă, care au rolul de a pune în valoare și mai mult *însemnătatea moțiunii de cenzură în realizarea controlului parlamentar*, trebuie să menționăm că semnificația moțiunii de cenzură este majoră și chiar determinantă atât în asigurarea stabilității forumului democratic, cât și în schimbarea majorității parlamentare.

Cu alte cuvinte, în mod ipotetic, *la declanșarea unei moțiuni de cenzură șansele Guvernului sunt maxime*, pentru ca la supunerea la vot a acesteia ele să fie suprimate, în măsura în care majoritatea parlamentară nu mai susține Guvernul.

Introducerea și susținerea unei *moțiuni de cenzură* sunt supuse procedurilor parlamentare stabilite de Constituție și de Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

În temeiul Legii fundamentale, *moțiunea de cenzură* poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor. Moțiunea de cenzură, potrivit art. 78 din Regulamentul ședințelor comune, se prezintă birourilor permanente, se comunică Guvernului și se anunță, în ședința comună a celor două Camere, în cel mult cinci zile de la data depunerii. Dezbaterea moțiunii, în ședința comună a celor două Camere, are loc după trei zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului.

Ședința comună debutează cu prezentarea moțiunii de cenzură de către un reprezentant al inițiatorilor. Următorul vorbitor este primul-ministru sau reprezentantul acestuia, care va exprima punctul de vedere al Guvernului față de moțiunea de cenzură.

În continuare, în cadrul timpului stabilit pentru fiecare grup parlamentar, în funcție de ponderea lui în totalul membrilor Camerei, se dă cuvântul deputaților și senatorilor, în ordinea înscrierii la cuvânt.

La încheierea dezbaterilor, se trece la votarea moțiunii de cenzură. Votul este secret și se exprimă prin bile.

La toate acestea se mai cere a se adăuga faptul că, dacă moțiunea de cenzură nu a fost adoptată, deputații și senatorii care au semnat-o, pentru a nu bloca activitatea parlamentară cu alte asemenea inițiative inutile, nu mai pot semna, în cursul aceleiași sesiuni, o nouă moțiune de cenzură.

Exercițiul democratic al moțiunii de cenzură a prilejuit deputaților și senatorilor, în legislatura 1992-1996, să facă uz de dispozițiile art. 112 din Constituție de patru ori, în toate cazurile fiind dezvoltate dezbateri aprinse asupra unor probleme vitale ale politicii românești. În acest cadru, la 19 martie 1993, 122 de deputați și senatori, aparținând PD (FSN), PNȚCD, UDMR, PNL-AT, PNL-CD, PER, PAC, unul din Grupul parlamentar al minorităților și un independent, au semnat o moțiune de

cenzură privitoare la strategia de reformă economico-socială a programului de guvernare, moțiune respinsă cu 192 de voturi, împotriva pronunțându-se 260 și un vot fiind anulat.

La 17 decembrie 1993, a fost dezbătută o moțiune privitoare la falimentul politicii economice a Guvernului și pierderea totală a credibilității, semnată de 187 de deputați și senatori din PNȚCD, PD, UDMR, PL'93, PSDR, PAC, PER, PNL-CD și PL. Moțiunea a fost respinsă cu 236 de voturi, în favoarea acesteia pronunțându-se 223 de parlamentari.

La 30 iunie 1994, 140 de parlamentari ai PNȚCD, UDMR, PD, PAC, PSDR, PER, PNL-CD și doi independenți au supus dezbaterii Parlamentului moțiunea privitoare la nerespectarea Constituției, depunerea proiectului Bugetului de stat pe anul 1944 cu o întârziere de șapte luni; împotriva moțiunii au votat 227 de parlamentari, iar 208 s-au pronunțat pentru adoptarea acesteia.

În sfârșit, scăderea nivelului de trai, manifestația de protest de la Reșița au fost obiectul ultimei moțiuni inițiate de opoziție în legislatura 1992-1996. Moțiunea a fost susținută de 164 de parlamentari din PNȚCD, PER, PNL-CD, din PD, din UDMR, din Grupul parlamentar liberal, din PSDR, din PAC și de 4 senatori independenți. Moțiunea a fost respinsă cu 249 de voturi, 206 fiind înregistrate în favoarea acesteia.

Din experiența legislaturii 1992-1996, se poate desprinde un fapt semnificativ: majoritatea parlamentară, în pofida unor declarații făcute în presă cu privire la disocierea unor partide politice din arcul guvernamental față de poziția principalului partid de guvernământ, PDSR, nu s-a destrămat. Ea a susținut Guvernul fără rezerve de ordin politic, înfrângând orice *moțiune de cenzură* cu o majoritate confortabilă.

Cu totul altfel stau lucrurile în *situația moțiunilor simple*, unde, atunci când interesele au fost comune, opoziția și majoritatea

s-au coalizat în susținerea unei moțiuni. Astfel, moțiunea simplă privind agenții informatori ai securității, dezbătută în Camera Deputaților la 16 decembrie 1993, inițiată de 287 parlamentari ai PDSR, PNȚCD-PER, PD, PUNR, UDMR, ai Grupului parlamentar liberal, ai PRM, PSM, ai Grupului parlamentar al minorităților naționale și 11 independenți, a fost adoptată cu 178 de voturi, împotriva pronunțându-se numai 52.

De același regim juridic s-a bucurat moțiunea privind declarațiile UDMR prin care se contestă caracterul național al statului român – singura de altfel – promovată de 53 de deputați ai partidelor din arcu guvernamental: PDSR – 20, PUNR – 15, PRM – 12, PSM – 5 și un independent. Ea a fost adoptată cu 165 de voturi pentru și 23 contra. De asemenea, la 26 februarie 1996, Camera Deputaților a dezbătut moțiunea privitoare la situația energetică, inițiată de 50 de deputați ai PNȚCD, PL'93 și 11 independenți. Rezultatul votului secret a consemnat 150 de voturi pentru, 124 contra și un vot anulat. Admiterea acestei moțiuni nu reprezintă nici ea o înfrângere a majorității parlamentare, cât o situare pe aceeași poziție a majorității și a minorității parlamentare într-o problemă particulară – situația energetică.

Emergența *moțiunilor* și a *moțiunilor de cenzură* în legislatura 1992-1996 pune în evidență o primă experiență democratică exercitată în lumina Constituției intrate în vigoare la 8 decembrie 1991.

Întregul demers al controlului parlamentar s-a constituit într-un imens cadru de informare a electoratului asupra orientărilor politice guvernamentale și, mai ales, asupra capacității Executivului de a se adapta la noile cerințe ale momentului, în general, și ale momentului electoral, în special.

Așa cum rezultatul alegerilor din 3 și 17 noiembrie o demonstrează, această capacitate a Executivului de a se subordona

dezideratelor electoratului s-a diminuat de la o zi la alta, împriimând corpului electoral psihologia și opțiunea schimbării necondiționate, în speranța că noile forțe politice ce vor urma să vină la putere vor găsi soluțiile politice și juridice pentru a revigora așteptările românilor, dezamăgiți de prestațiile Guvernului care a funcționat în legislatura 1992-1996.

Se poate desprinde de aici nu numai utilitatea moțiunilor în exercițiul democrației constituționale, dar și condensarea în spațiul aferent dezbaterilor parlamentare asupra acestora a frustrărilor populare, a nemulțumirilor și criticilor exprimate de segmente compacte ale electoratului cu privire la erorile înregistrate în politica guvernamentală, cu privire la inadecvarea acestuia la aspirațiile și trebuințele celor guvernați și la antagonismele care se interpun între aspirațiile populare și voința exprimată de reprezentanții săi.

Chiar dacă rezultatele moțiunilor de cenzură sau ale moțiunilor simple nu sunt suficient de concludente, virtuțile lor critice se reflectă întotdeauna în rezultatele alegerilor parlamentare și chiar prezidențiale. Acest fenomen, aparent paradoxal, se datorează unei anumite eroziuni a evoluției și imaginii unor programe și a unor reprezentanți ai anumitor autorități în cursul unei legislaturi.

În desfășurarea evenimentelor parlamentare, majoritatea parlamentară se transformă, de cele mai multe ori, într-o entitate de sine-stătătoare care „îngheață” într-o atitudine ce ține de identitatea sa inițială, chiar dacă aceasta nu mai reflectă aspirațiile dinamice ale alegătorilor.

În condițiile în care cei aleși refuză dialogul constructiv cu alegătorii, resping soluțiile pe care aceștia le-ar dori pe plan legislativ, pe parcursul legislaturii eșecul majorității parlamentare este sigur, iar alternanța la guvernare se impune de la sine, chiar dacă nu este justificată de imperativele binelui comun, de imperativele economice ori sociale posibil de realizat.





Într-adevăr, această moțiune de cenzură nu se poate supune aceluiași reguli restrictive ale art. 112 din Constituție, deoarece ea nu mai poate fi calificată ca un act șicanator al opoziției parlamentare sau ca un mijloc al acesteia de a paraliza activitatea guvernamentală.

În astfel de cazuri, moțiunea este provocată de Guvern și ea trebuie supusă reacției minorității parlamentare, care o poate contesta ori de câte ori Guvernul uzează de această cale constituțională pentru a-și impune punctul de vedere și a-și consolida menținerea la guvernare. Tocmai de aceea, parlamentarii care semnează o moțiune de cenzură la adresa Guvernului, în condițiile art. 113 din Constituție, nu sunt opriți, în cursul aceleiași sesiuni, să semneze alte moțiuni de cenzură, dacă Guvernul uzează de dreptul său constituțional de a-și angaja răspunderea în fața Parlamentului.

### SECȚIUNEA 3

#### Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații

Această formă de control parlamentar este expres menționată în textele Legii noastre fundamentale. Potrivit art. 62 alin. 2 lit. g din Constituție, Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în ședință comună pentru numirea, la propunerea Președintelui României, a directorului Serviciului Român de Informații.

Instituirea unei forme de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații își află explicațiile necesare în condițiile concrete din România anilor postrevoluționari, când nu fusese încă definit rolul fostei Securități și al Armatei în evoluția evenimentelor din Decembrie 1989.

În aceste condiții, pe fondul unor puternice controverse politice privind moștenirea fostei Securități, a fost preferat controlul parlamentar asupra principalului serviciu secret al țării, în locul celui guvernamental, care este reglementat, de obicei, în democrațiile occidentale.

Serviciul Român de Informații, în temeiul Legii nr. 14/1992<sup>160</sup>, este organul de stat specializat în domeniul informațiilor privitoare la siguranța națională a României. El își desfășoară activitatea sub controlul nemijlocit al Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

Totodată, activitatea Serviciului Român de Informații este controlată de Parlament. Anual sau când Parlamentul hotărăște, directorul Serviciului Român de Informații prezintă acestuia rapoarte referitoare la îndeplinirea atribuțiilor ce revin Serviciului Român de Informații.

160. Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 2 martie 1992.

Aliniatele 3 și 4 ale art. 1 al Legii nr. 14/1992 stabilesc că, în vederea exercitării controlului concret și permanent, se constituie o comisie comună a celor două Camere, a cărei organizare și funcționare se stabilesc prin hotărâre adoptată de Parlament, în care se precizează și modalitățile concrete de exercitare a controlului parlamentar.

Potrivit legii, Serviciul Român de Informații organizează și execută activități pentru culegerea, verificarea și valorificarea informațiilor necesare cunoașterii, prevenirii și contracarării oricăror acțiuni care constituie amenințări la adresa siguranței naționale a României.

Așa cum rezultă din această definiție legală, activitatea Serviciului Român de Informații este legată de acțiunile care constituie amenințări la adresa siguranței naționale, determinate ca atare prin lege.

Însă o astfel de lege nu a fost și nici nu va putea fi suficientă, chiar dacă ea ar fi adoptată, pentru simplul motiv că determinarea *ex ante* a acțiunilor ce pot constitui amenințări la adresa siguranței naționale nu poate fi făcută decât cu titlu enunțiativ, cele mai multe acțiuni de acest gen fiind imprevizibile și imprevizibile.

În sarcina Serviciului Român de Informații intră și asigurarea apărării secretului de stat și prevenirea scurgerii de date sau informații care nu pot fi divulgate. Nici în acest caz lucrurile nu sunt clarificate, deoarece nu a apărut în acești ani o lege care să stabilească ce se înțelege prin secrete de stat, prin date sau informații care nu pot fi divulgate.

Totodată, Serviciul Român de Informații este abilitat prin lege să verifice și să ofere date, la cererea conducătorului instituției publice, regiei autonome sau a societății comerciale, cu privire la persoanele care urmează să ocupe funcții la respectivele unități, funcții ce presupun accesul la informații și activități cu caracter de secret de stat sau care, în raport cu legea,

nu pot fi divulgate. Singurele excepții admise de lege îi au în vedere pe judecători, procurori, funcționarii publici din Ministerul Apărării Naționale, Ministerul de Interne, Ministerul Justiției, Serviciul de Informații Externe și Serviciul de Protecție și Pază, care își stabilesc norme proprii de apărare a secretului de stat.

În categoria atribuțiilor Serviciului Român de Informații intră și acordarea de asistență de specialitate, la cererea persoanelor fizice și juridice din sfera sectorului privat, pentru apărarea secretelor aflate în posesia acestora și prevenirea scurgerii de date și informații ce nu pot fi aduse la cunoștința publicului.

În sarcinile Serviciului Român de Informații intră și acțiunile antiteroriste, cele privitoare la descoperirea și contracararea inițierii, organizării sau constituirii pe teritoriul României a unor structuri informative care pot aduce atingere siguranței naționale, a activităților de aderare la acestea sau de sprijinire a lor în orice mod, de confecționare, deținere sau folosire ilegală de mijloace de interceptare a comunicațiilor, precum și de culegere și transmitere de informații cu caracter secret sau confidențial.

Scurta noastră prezentare a competențelor Serviciului Român de Informații are rolul de a stabili cadrul general al activității acestei autorități publice și, implicit, să determine sfera controlului căruia îi este supusă. Pe această bază se pot delimita atât acțiunile licite ale instituției publice de care ne ocupăm, cât și eventualele depășiri ale limitelor de competență sau alte abuzuri pe care agenții săi sunt tentați să le facă.

Instituirea controlului parlamentar asupra Serviciului Român de Informații a făcut obiectul unei activități parlamentare specifice, care a avut ca obiect adoptarea unei hotărâri privind organizarea și funcționarea Comisiei comune permanente a Camerei Deputaților și Senatului, pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații.

Hotărârea era reclamată de art. 62 alin. 1 lit. g din Constituția României, care încredința exercitarea controlului parlamentar asupra acestui serviciu ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

Chiar înainte de apariția noii Constituții, Legea nr. 51/1991, privind siguranța națională a României legitima funcționarea mai multor servicii de informații pentru realizarea siguranței naționale și dispunea situarea lor sub controlul Parlamentului.

Potrivit art. 8 al Legii privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații, activitatea de informații pentru realizarea siguranței naționale se execută de către Serviciul Român de Informații, organul de stat specializat în materia informațiilor din interiorul țării, de Serviciul de Informații Externe, organul de stat specializat în obținerea din străinătate a datelor privitoare la siguranța națională, și Serviciul de Protecție și Pază, organul de stat specializat în asigurarea protecției demnitarilor români și străini, precum și în asigurarea pazei sediilor și a reședințelor acestora.

Din sus menționatele prevederi legale se desprinde ideea că, în sistemul serviciilor secrete de informații, pot funcționa doar aceste trei organe de stat, activitatea lor fiind finanțată de la bugetul administrației centrale de stat și controlată de către Parlament.

Până în prezent, exercitarea controlului parlamentar asupra acestor autorități publice s-a făcut fie în mod direct, fie în mod indirect. Controlului parlamentar direct a fost supus cu precădere Serviciul Român de Informații prin intermediul comisiei comune a celor două Camere. În ceea ce privește exercitarea de către Parlament a controlului asupra Serviciului de Informații Externe și a Serviciului de Protecție și Pază, al s-a manifestat cu precădere prin comisiile permanente de specialitate, care au procedat la audierea conducătorilor acestor instituții publice, ori de câte ori s-a ivit ocazia.

O problemă distinctă, care nu ține numai de organizarea controlului parlamentar asupra serviciilor secrete, are în vedere chiar numărul acestora și posibilitatea înmulțirii lor, fără evidențierea unui control parlamentar asupra instituțiilor nou create. Astfel, Legea nr. 51/1991 recunoaște existența unor structuri interne specializate în cadrul Ministerului Apărării Naționale, al Ministerului de Interne și al Ministerului Justiției și le abilitază să acționeze în continuare, fără să afirme supunerea lor unui control parlamentar.

Două pot fi motivele pentru care legea nu include aceste structuri interne specializate în activități de informații în cadrul acțiunilor controlate de Parlament: a) aceste structuri interne ale ministerelor sunt supuse controlului parlamentar în mod indirect, prin intermediul ministerului din care fac parte; ca atare, ministrul de resort este obligat să dea seamă în fața Camerelor și pentru activitatea pe care o desfășoară structurile informative de specialitate, pe baza informărilor primite – prin răspunsuri la întrebări, la interpelări, rapoarte etc. – putându-se declanșa toate procedurile constituționale privitoare la antrenarea răspunderii Guvernului sau a celei ministeriale; b) Constituția nu a avut în vedere decât principalul serviciu intern de informații pentru a fi supus controlului parlamentar, dar această omisiune este reparată de Legea nr. 51/1991 care, în art. 6 alin. 2, stabilește că activitatea pentru realizarea siguranței naționale este organizată și coordonată de către Consiliul Suprem de Apărare a Țării, care este considerat a fi o autoritate administrativă autonomă, supusă controlului parlamentar<sup>161</sup>.

Revenind la exercitarea controlului parlamentar asupra Serviciului Român de Informații, este necesar să notăm că Legea nr. 14/1992, în primul său articol, precizează că activitatea Serviciului Român de Informații este controlată de Parlament.

161. A se vedea Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1994, p. 165.

Conținutul activității de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații se materializează în rapoartele anuale pe care directorul acestui serviciu le prezintă Parlamentului. Rapoartele au ca obiect modul de îndeplinire a atribuțiilor ce revin Serviciului Român de Informații potrivit exigențelor legii.

În vederea asigurării exercitării controlului, Parlamentul își constituie o comisie a celor două Camere. Dându-se expresie acestei prevederi legale, Parlamentul României a emis Hotărârea nr. 30 din 23 iunie 1993, privind organizarea și funcționarea Comisiei comune permanente a Camerei Deputaților și Senatului, pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații<sup>162</sup>.

În temeiul hotărârii de constituire, comisia are în componență nouă membri, aleși în ședința comună a celor două Camere, la propunerea birourilor permanente ale acestora, prin consultarea grupurilor parlamentare, cu votul majorității deputaților și senatorilor. Parlamentul, reunit în ședință comună, desemnează, la propunerea birourilor permanente, pe baza concluziilor desprinse din consultarea grupurilor parlamentare, președintele, vicepreședintele și secretarul comisiei, cu votul majorității parlamentarilor.

Această comisie, deși este asimilată comisiilor parlamentare permanente, nu poate avea membri în alte comisii parlamentare și nici în Guvern, ceea ce prezintă un anumit grad de încredere în privința corectitudinii lor în îndeplinirea atribuțiilor de control.

De asemenea, un element important al credibilității comisiei îl constituie jurământul depus de membrii acesteia, jurământ care îi obligă la păstrarea secretului asupra documentelor, datelor

162. Hotărârea a fost publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 133 din 23 iunie 1993.

și informațiilor de care iau cunoștință, atât pe timpul mandatului parlamentar, cât și după încetarea acestuia.

În aplicarea prevederilor constituționale, Comisia comună permanentă a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații este abilitată să exercite o serie de investigații asupra activității acestui serviciu.

Aici se integrează, înainte de toate, respectarea de către Serviciul Român de Informații a prevederilor constituționale și ale altor acte normative în exercitarea atribuțiilor stabilite de lege. De asemenea, Comisia este abilitată să examineze cazurile în care s-au semnalat încălcări ale prevederilor constituționale și ale altor dispoziții legale în activitatea Serviciului Român de Informații, urmând a se pronunța asupra măsurilor care se impun pentru restabilirea legalității. Această prerogativă, conferită Comisiei de către art. 5 alin. 1 lit. b a Legii nr. 51/1991, deși până acum nu a produs consecințele pe care le putea produce, ridică problema depășirii competențelor specifice unei comisii parlamentare.

De regulă, o comisie parlamentară nu este aptă să se pronunțe asupra măsurilor ce se impun pentru restabilirea legalității. Astfel de măsuri pot fi aprobate de o instanță judecătorească, în nici un caz de către o comisie parlamentară. De astfel, din întreaga reglementare a prerogativelor de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații nu rezultă un drept al unei Camere, al Parlamentului ori al Comisiei speciale de a dispune cu privire la măsurile ce se impun pentru restabilirea legalității. O asemenea măsură poate fi pronunțată numai de către o autoritate judecătorească, fiind exclusă orice competență de acest gen a unei comisii parlamentare.

Comisia poate sesiza organele abilitate de lege să decidă, potrivit competenței legale, asupra angajării răspunderii juridice a persoanelor implicate, fără a se putea substitui acestora.

În atribuțiile comisiei, stabilite de Hotărârea Parlamentului nr. 30/1993, la cererea oricăreia dintre comisiile permanente pentru apărare, ordine publică și siguranță națională ale celor două Camere, intră analizarea și cercetarea, sesizărilor cetățenilor care se consideră lezați în drepturile și libertățile lor, prin mijloace de obținere a informațiilor privind siguranța națională.

În același timp, Comisia este abilitată să examineze și să soluționeze celelalte plângeri și sesizări ce-i sunt adresate în legătură cu încălcarea legii de către Serviciul Român de Informații. Și în acest caz, considerăm că, atunci când Serviciul Român de Informații a abuzat în exercitarea drepturilor sale, Comisia nu are posibilitatea, nici materială și nici procedurală, de a înlătura efectele comportamentului abuziv, dacă prin aceasta înțelegem soluționarea cererii petentului. O asemenea soluție nu poate fi opera unei comisii parlamentare, deoarece ea intră în exclusivitate în competența instanțelor judecătorești.

O altă atribuție, care contribuie la definirea statutului Serviciului Român de Informații, o constituie audierea viitorului candidat la funcția de director al Serviciului Român de Informații. Credem că aceasta este una din cele mai complicate misiuni ale comisiei, în condițiile în care ea nu este constituită din oameni de specialitate, dar este obligată să stabilească persoana care întrunește calitățile necesare pentru a exercita funcția de director al Serviciului Român de Informații. În astfel de cazuri, rezultatul audierii poate fi influențat politic, poate determina opțiuni contrare intereselor siguranței naționale ori poate constitui obiectul unor patimi în confruntările politice.

Prevederile art. 5 lit. f, în virtutea cărora Comisia examinează proiectele de buget pentru Serviciul Român de Informații și prezintă comisiilor parlamentare de specialitate observațiile și propunerile sale cu privire la alocațiile bugetare, reprezintă o aplicare la cazul concret al practicilor constituționale, conform

cărora examinarea proiectului de buget este în sarcina comisiilor parlamentare de profil, care își trimit observațiile comisiilor sesizate în fond.

O altă atribuție, discutabilă, în opinia noastră, a Comisiei este prevăzută la art. 5 lit. g, în virtutea căreia ea controlează modul de utilizare a fondurilor bănești destinate prin bugetul de stat, precum și constituirea și folosirea mijloacelor extrabugetare pentru Serviciul Român de Informații. În cazul în care această atribuție a Comisiei este realizată, ea nu poate avea decât conotații politice, în contextul în care controlul utilizării banilor publici intră în competența unui organism statal, constituit special în acest scop – Curtea de Conturi. De astfel, această dispoziție legală, anterioară adoptării Constituției României, vine în contradicție cu prevederile Legii fundamentale, care autorizează Curtea de Conturi să exercite controlul financiar în materie.

În sfârșit, Comisia are și prerogativele de verificare a modului de respectare a dispozițiilor legale privind funcționarea regiei autonome, a societăților comerciale de producție, a instituțiilor sanitare și asociațiilor cu caracter cultural-sportiv din cadrul Serviciului Român de Informații.

Mecanismul dialogului dintre Parlament și Serviciul Român de Informații este instrumentat de Comisia comună permanentă a Camerei Deputaților și Senatului, pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații. Această comisie deține monopolul controlului parlamentar asupra Serviciului Român de Informații. Ea poate solicita acestui serviciu rapoarte, informări și explicații scrise, documente, date și informații și poate audia diferite persoane în legătură cu activitatea serviciului. Totodată, Serviciul Român de Informații este obligat să pună la dispoziția comisiei, în timp util, rapoartele, informările, explicațiile, documentele, datele și informațiile solicitate și să permită audierea persoanelor indicate de comisie.

Art. 7 alin. 2 al Hotărârii Parlamentului nr. 30/1993 exceptează de la obligația de a fi prezentate Comisiei acțiunile informative aflate în curs de executare, alte activități operative privind siguranța națională, apreciate ca atare de comisie, la recomandarea Biroului executiv al Consiliului director al Serviciului Român de Informații, precum și mijloacele și metodele folosite în munca de informații, în măsura în care nu contravin Constituției și legilor în vigoare.

Aceste prevederi ale hotărârii Parlamentului au un dublu scop: să limiteze controlul exercitat de Comisie la un control *a posteriori* asupra unor activități ale căror efecte s-au epuizat, eliminându-se posibilitatea de intervenție în spațiul controlului curent, care ar putea fi afectat de eventualele scurgeri de informații, și să instituie regula legalității în exercitarea funcției informative a Serviciului Român de Informații. Cu alte cuvinte, Comisia poate interveni în toate cazurile în care constată că acțiunile de informare ale agenților Serviciului Român de Informații au depășit cadrul constituțional și legal.

În desfășurarea activității sale, Comisia poate invita la ședințele sale președinții birourilor permanente ale celor două Camere, președinții comisiilor pentru apărare, ordine publică și siguranță națională, precum și membrii Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Această prevedere a art. 8 al Hotărârii Parlamentului nr. 30/1993 este discutabilă sub aspectul logicii sale. De aceea, nu putem înțelege cum persoane aflate în structura autorităților publice excluse controlului parlamentar pot fi chemate în fața unei comisii parlamentare de anchetă. Este evident că ne referim la Președintele României care, deși face parte din Consiliul Suprem de Apărare a Țării, nu poate, în virtutea dispozițiilor constituționale, să fie supus investigației unei comisii parlamentare.

Din practica de până acum, exercitarea controlului parlamentar asupra Serviciului Român de Informații s-a redus la

prezentarea rapoartelor Serviciului Român de Informații în comisie și în ședința comună a celor două Camere, de către directorul Serviciului Român de Informații, prezentarea fiind acompaniată de serii întregi de intervenții parlamentare de ordin politic.

În nici unul din cazurile dezbătute – deși subiectele erau de o extremă importanță – nu s-a susținut demiterea directorului Serviciului Român de Informații, iar, dacă s-a cerut un asemenea lucru, el a fost evitat atât de majoritatea, cât și de opoziția parlamentară. Din acest punct de vedere, se pare că autoritatea profesională și imaginea publică a directorului Serviciului Român de Informații reprezintă un element extrem de important în orientarea controlului parlamentar asupra Serviciului Român de Informații<sup>163</sup>.

Rapoartele Serviciului Român de Informații, în legislatura 1992-1996, au fost prezentate și dezbătute în plenul celor două Camere ale Parlamentului la data de 23 noiembrie 1994, 22 noiembrie 1995 și 30 aprilie 1997. Conținutul acestor rapoarte și măsurile propuse constituie obiectul unor reflecții politice și reglementări normative ale celor două Camere ale Parlamentului, în scopul prevenirii unor acte și fapte de natură să lezeze siguranța națională și apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor români.

163. Cu prilejul dezbaterii Raportului Serviciului Român de Informații, în plenul Parlamentului, la data de 30 aprilie 1997, directorul acestui serviciu și-a anunțat retragerea din post prin depunerea demisiei.

## SECȚIUNEA 4

### Exercitarea funcției de control parlamentar asupra serviciilor publice de radiodifuziune și televiziune

Prin rolul și importanța lor, serviciile publice de radio și televiziune, în anii tranziției, au generat importante controverse politice, care au condus la elaborarea unei reglementări legale privitoare la organizarea și funcționarea lor. În acest sens, evocăm Legea nr. 41/1994, privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune<sup>164</sup>

Prevederile acestei legi dau expresie imperativelor stabilite de art. 31 alin. 5 din Constituția României, în lumina cărora serviciile publice de radio și televiziune sunt autonome. Ele trebuie să garanteze grupurilor sociale și politice, care au o anumită însemnătate și pondere, exercitarea dreptului la antenă.

Organizarea acestor servicii și controlul parlamentar asupra activității lor se reglementează prin lege organică. Așa cum se desprinde din textul Legii fundamentale, serviciile publice de radio și televiziune se bucură de autonomie, dar ele sunt puse sub control parlamentar, în condițiile stabilite prin lege.

În virtutea reglementărilor legale, prin reorganizarea Radioteleviziunii Române, se înființează Societatea Română de Radiodifuziune și Societatea Română de Televiziune, ca servicii publice de interes național, independente editorial. În art. 1 al legii se stipulează că Societatea Română de Radiodifuziune și Societatea Română de Televiziune sunt persoane juridice care își desfășoară activitatea sub controlul Parlamentului, în condițiile legii de organizare și funcționare, precum și în conformitate cu textele convențiilor internaționale la care România este parte.

164. Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune a fost publicată în Monitorul Oficial, nr. 153 din 18 iunie 1994.

Din examinarea prevederilor Legii nr. 41/1994, prima constatare care se poate desprinde este aceea că, în economia legii, nu există un capitol sau o secțiune consacrată în exclusivitate controlului parlamentar exercitat asupra serviciilor publice de radio și televiziune. Cu toate acestea, în capitolele legii de la I la V, vom observa dispoziții care privesc relațiile dintre Parlament și serviciile publice de radio și televiziune, unele dintre ele fiind proprii activității de control parlamentar.

Prevederile legii care corespund altor funcții parlamentare trebuie interpretate în strânsă corelație cu cele privitoare la exercitarea funcției de control parlamentar, ținând seama de inevitabilele interferențe ale acestora.

În legătură cu raporturile ce se stabilesc, în prezent, între Parlament și serviciile publice de radio și televiziune trebuie să reținem că exercitarea controlului parlamentar asupra acestora este parțială și deci incompletă, prin inaplicarea dispozițiilor legale privind constituirea Consiliului de administrație al Societății Române de Televiziune.

În temeiul art. 20 al Legii nr. 41/1994, președintele și membrii Consiliului de administrație al Societății Române de Televiziune se numesc de către Parlament. Consiliul de administrație al fiecărei societăți se compune din 13 membri, desemnați prin votul majorității deputaților și senatorilor, în ședința comună a celor două Camere, pe baza propunerilor făcute de grupurile parlamentare din cele două Camere (pentru 8 locuri), de Președintele României (pentru 1 loc), de Guvern (pentru 1 loc), de personalul de specialitate (pentru 2 locuri), de grupurile parlamentare ale minorităților naționale (pentru 1 loc). Numărul candidaților propuși nu poate depăși dublul locurilor stabilite pentru fiecare subiect în parte. Propunerile se prezintă birourilor permanente ale celor două Camere, care le înaintează comisiilor permanente de resort, în vederea audierii și selectării candidaților.

Potrivit art. 20 alin. 5, comisiile lucrează în şedinţă comună şi decid asupra candidaţilor propuşi cu votul a două treimi din membrii acestora. Comisiile, în urma votului, propun plenului celor două Camere câte o listă de 13 candidaţi pentru fiecare societate, respectându-se numărul de locuri stabilit prin lege.

Această prevedere legală, care impune o majoritate calificată de două treimi pentru operarea selectării candidaţilor, îşi are raţiunea în necesitatea asigurării neutralităţii şi echidistanţei membrilor ce compun consiliile de administraţie ale serviciilor publice de radio şi televiziune.

Legiutorul a considerat că aceste imperative, care pot duce la funcţionarea imparţială a celor două servicii publice, nu pot fi atinse decât printr-o înţelegere între majoritatea şi minoritatea parlamentară. Această premisă a legii s-a dovedit aplicabilă numai cu prilejul constituirii Consiliului de administraţie al Societăţii Române de Radiodifuziune, care a putut fi instituit în urma unui şir neîntrerupt de dezbateri şi compromisuri politice.

În ceea ce priveşte Consiliul de administraţie al Societăţii Române de Televiziune, această prevedere legală nu a mai fost realizată din cauza faptului că negocierile politice au eşuat, blocând procesul de constituire a consiliului de administraţie. Acest blocaj a determinat nu numai neaplicarea legii, dar şi neexercitarea controlului parlamentar asupra Societăţii Române de Televiziune.

Pentru a ieşi din acest impas, considerăm că singura soluţie posibilă o constituie modificarea art. 20 alin. 5 al Legii nr. 41/1994, în sensul de a transforma majoritatea calificată, necesară aprobării candidaturilor, în majoritate absolută, ceea ce poate genera însă şi efecte negative pe planul politizării excesive a consiliului de administraţie.

În sensul evitării unei astfel de situaţii, credem că un paleativ aplicabil îl constituie acceptarea regulii privitoare la respec-

tarea configuraţiei politice a Parlamentului. Într-o asemenea perspectivă, se cere să se renunţe la dreptul subiecţilor extra-parlamentari de a face propuneri pentru membrii consiliilor de administraţie, acesta revenind în exclusivitate grupurilor parlamentare din cele două Camere.

Aceleaşi exigenţe se cer a fi avute în vedere şi la modificarea art. 21 alin. 3 al Legii nr. 41/1994, care stabileşte că, la sesizarea Consiliului de administraţie al fiecărei societăţi, comisiile permanente de resort ale celor două Camere propun Parlamentului, cu votul a două treimi din numărul membrilor lor, înlocuirea unui membru a cărui activitate este necorespunzătoare, precum şi completarea locurilor vacante apărute, din diferite motive, în perioada mandatului. Şi în acest caz, înlăturarea blocajelor este dependentă de eliminarea majorităţii calificate de două treimi şi înlocuirea acesteia cu majoritatea absolută de voturi.

În opinia noastră, aceste proceduri parlamentare exced funcţiei de control parlamentar, dar ele au o relevanţă indiscutabilă asupra exercitării ei, mai ales prin implicarea, în acest proces, a comisiilor pentru cultură, artă şi mijloace de informare în masă. Din punctul de vedere semnalat, este semnificativ faptul că aceste comisii au reprezentanţi în consiliul consultativ, care se ocupă cu orientarea programelor pentru străinătate transmise de „Radio România Internaţional” şi a celor similare de televiziune.

Exercitarea controlului parlamentar asupra serviciilor publice de radio şi televiziune îşi află cea mai concretă substanţă în informarea Parlamentului asupra activităţii pe care ele o desfăşoară.

În conformitate cu art. 52 al Legii nr. 41/1994, Consiliul de administraţie al Societăţii Române de Radiodifuziune şi cel al Societăţii Române de Televiziune prezintă anual Parlamentului, sau când acesta hotărăşte, rapoarte asupra activităţii desfăşurate în anul precedent şi cu privire la programul de activitate pentru anul în curs.

Aceste rapoarte reprezintă un mijloc eficient de informare a parlamentarilor asupra conținutului activității desfășurate de serviciile publice de radio și televiziune, constituind cea mai importantă sursă de declanșare a unor modalități de control parlamentar, prin care să se asigure respectarea legii în activitatea Societății Române de Radiodifuziune și a Societății Române de Televiziune.

De la adoptarea legii și până în prezent (inclusiv anul 1996)<sup>165</sup>, nici unul din consiliile de administrație ale celor două societăți nu a dat curs prevederilor art. 52 din Legea nr. 41/1994, fapt explicabil în cazul Consiliului de administrație al Societății Române de Televiziune, care încă nu a fost constituit, dar fără relevanță în cadrul Societății Române de Radiodifuziune, unde Consiliul de administrație s-a constituit și funcționează legal.

O altă modalitate de exercitare a controlului parlamentar asupra serviciilor publice de radio și televiziune se referă la avizul parlamentar în activitatea de elaborare a unor acte juridice, normative ori individuale, de către consiliile de administrație ale celor două societăți. Astfel, în temeiul art. 51 al Legii nr. 41/1994, consiliile de administrație ale celor două societăți, în termen de 60 de zile de la constituire, prezintă comisiilor pentru cultură, artă și mijloace de informare în masă ale Parlamentului regulamentele de organizare și funcționare, inclusiv regulamentul privind păstrarea, arhivarea, accesul și schimburile documentare și patrimoniale cu societăți similare din țară și străinătate. Așa cum se poate constata, nici această prevedere legală nu a fost dusă la îndeplinire de către una sau alta din cele două societăți.

În aceeași categorie de relații de control parlamentar intră și statutul ziaristului de radiodifuziune, și statutul ziaristului de televiziune. Aceste statute, potrivit art. 10 alin. 2 al Legii

165. A se vedea *Activitatea Camerei Deputaților în legislatura 1992-1996, Parlamentul României, Camera Deputaților*, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 22 noiembrie 1996, p. 175 și pp. 190-193.

nr. 41/1994, determină drepturile și obligațiile ziariștilor. Ele sunt elaborate de o comisie paritară, formată din membri ai fiecărui consiliu de administrație și delegați ai plenului realizatorilor de emisiuni de radio sau televiziune, și sunt aprobate de consiliile de administrație ale societăților pe baza avizului comisiilor parlamentare de resort.

În raport cu aceste reglementări legale, pot fi identificate cel puțin două concluzii: *prima* vizează faptul că stabilirea statutului ziariștilor prin hotărâre a consiliilor de administrație ale celor două societăți este neconstituțională, deoarece, potrivit art. 15 alin. 1 din Legea noastră fundamentală, cetățenii beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de lege. Această prevedere constituțională este de natură să excludă instituirea unor drepturi și obligații prin acte subordonate legii, ceea ce împiedică consiliul de administrație să decidă asupra drepturilor și obligațiilor ziariștilor; *a doua* se referă la avizul comisiilor permanente de resort, care ne apare diminuat ca importanță, de această dată neimpunându-se o majoritate calificată de voturi, fiind suficientă majoritatea celor prezenți la lucrările comisiilor reunite. De asemenea, legea lasă să se înțeleagă orice în privința naturii avizului emis de comisii în ședința comună. Este acesta un aviz facultativ, consultativ sau conform?

În tăcerea legii și având în vedere rolul covârșitor al celor două comisii în alcătuirea și funcționarea consiliului de administrație, credem că acestea din urmă vor înțelege să nu se abată de la conținutul avizului comisiilor parlamentare, ceea ce în fapt îl transformă într-un aviz conform.

În fine, o ultimă formă de control parlamentar exercitat asupra serviciilor publice de radio și televiziune privește exercitarea lui în domeniul patrimonial și financiar-bugetar al activității lor. Sub acest aspect, art. 42 al Legii nr. 41/1994 stabilește în mod expres că Societatea Română de Radiodifuziune și Societatea Română de Televiziune, fiecare în parte,

administrează bunurile din patrimoniul lor sau, după caz, dispune de ele sub control parlamentar. Exercițarea acestei modalități de control parlamentar nu-și găsește încă o detaliere într-un act normativ, ceea ce reclamă *de lege ferenda* instituirea unei reglementări parlamentare în această materie.

În ceea ce privește controlul parlamentar exercitat prin buget, este necesar să observăm că serviciile publice de radio și televiziune funcționează pe baza unor venituri proprii, dar și prin susținere bugetară de stat. Alocațiile bugetare acordate de stat, în condițiile Legii nr. 41/1994, se aprobă de Parlament. De asemenea, conturile de execuție a bugetelor celor două societăți se prezintă Parlamentului, odată cu rapoartele anuale, cu avizul comisiilor pentru cultură, artă și mijloace de informare în masă, precum și a celor pentru buget, finanțe, reunite, ale celor două Camere ale Parlamentului.

Considerăm că aceste prevederi ale Legii nr. 41/1994 se referă la forme specifice de exercitare a controlului parlamentar în materia activității serviciilor publice de radio și televiziune. Neîndoios, aceste forme se completează cu normele cuprinse în Constituție și în regulamentele parlamentare privitoare la exercitarea controlului parlamentar. Aceasta presupune exercitarea de către comisiile parlamentare a dreptului de anchetă parlamentară, audierea persoanelor care pot da informații cu privire la activitățile de radio și televiziune, aducerea în plenul Camerelor, pentru dezbateri și deliberări, a problemelor ce fac obiectul controlului parlamentar exercitat de comisii etc.

În concluzie, se poate constata că exercitarea deplină a controlului parlamentar asupra serviciilor publice de radio și televiziune este dependentă de operarea unor modificări ale Legii nr. 41/1994, care să facă posibilă constituirea Consiliului de administrație al Societății Române de Televiziune și ameliorarea relațiilor dintre Parlament și serviciile publice de radio și televiziune.

## SECȚIUNEA 5

### Exercițarea funcției de control parlamentar prin Avocatul Poporului

Una din cele mai vechi instituții prin care Parlamentul controlează activitatea administrației publice o constituie Ombudsmanul, apărut în 1766 în Suedia, ca împuternicit al puterii legislative pentru a cerceta plângerile supușilor regelui împotriva actelor ilegale ale administrației regale.

Instituția Ombudsmanului s-a extins cu repeziciune, fiind întâlnită astăzi în peste 60 de state, sub diferite denumiri, precum: comisarul parlamentar, apărătorul poporului, apărătorul public, mediatorul public, avocatul poporului, procurorul parlamentar.

Ombudsmanul<sup>166</sup> este o persoană (sau mai multe) independentă, numită de către Parlament pentru a supraveghea administrația. Instituția cunoaște două forme de manifestare: Ombudsmanul cu competență generală și Ombudsmanul cu competență specială.

Ombudsmanul cu competență generală primește toate plângerile cetățenilor privind excesele și abuzurile administrației, având competența de a face anchete și de a interveni pe lângă Guvern.

Ombudsmanul cu competență specială controlează numai anumite servicii publice.

Constituția României din anul 1991 a introdus, pentru prima dată în istoria țării, instituția Ombudsmanului sub denumirea de Avocat al Poporului. Potrivit art. 55 al Legii fundamentale,

166. Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Actami, București, 1997, p. 370.

Avocatul Poporului este numit de Senat, pe o durată de patru ani, pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor. În dezvoltarea textelor constituționale a fost adoptată Legea nr. 35/1997, pentru organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului<sup>167</sup>.

Textul Legii fundamentale se referă la o funcție de Avocat al Poporului, consacrandu-se pe plan constituțional unicitatea acestei funcții. Legea organică păstrează intacte dispozițiile constituționale, dar admite că Avocatul Poporului este asistat în exercitarea atribuțiilor pe domenii de activitate, potrivit Regulamentului de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului.

În reglementarea legală a țării noastre, Avocatul Poporului apare ca o instituție prin intermediul căreia Parlamentul controlează și asigură respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raporturile lor cu autoritățile publice. Din modul în care este reglementat rolul instituției Avocatul Poporului în primul articol al legii, se poate desprinde ideea că sfera de competență a instituției privește, pe de o parte, numai cetățenii români, iar, pe de altă parte, raporturile acestora cu toate autoritățile publice. În realitate, dacă vom corobora aceste prevederi ale art. 1 al legii cu celelalte prevederi legale, vom putea constata că sfera de competență a instituției Avocatul Poporului are alte determinări. Astfel, din cuprinsul legii se desprinde ideea că activitatea Avocatului Poporului nu se limitează la apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor români și nici nu are în vedere toate autoritățile publice, ci doar pe cele ale administrației publice. În acest sens, art. 13 al Legii nr. 35/1997 prevede că Avocatul Poporului primește și repartizează cererile făcute de persoanele lezate

167. Legea nr. 35/1997 pentru organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului a fost publicată în Monitorul Oficial, nr. 48 din 20 martie 1997. Hotărârea Senatului nr. 17 din 20 mai 1997 pentru numirea Avocatului Poporului a fost publicată în Monitorul Oficial, nr. 97 din 20 mai 1997.

prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenești de către autoritățile administrației publice. De asemenea, art. 14 alin. 1 al legii prevede că cererile pot fi adresate de orice persoană fizică, fără deosebire de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase.

Din interpretarea acestor texte legale se poate desprinde ideea că Avocatului Poporului i se poate adresa orice persoană fizică, ale cărei drepturi și libertăți cetățenești au fost încălcate de autoritățile administrației publice. Restrângerea sferei de competență a Avocatului Poporului la încălcarea drepturilor și libertăților cetățenești de către autoritățile administrației publice rezultă mai cu seamă din prevederile art. 15 alin. 4, care stabilesc că nu pot face obiectul activității instituției Avocatul Poporului și vor fi respinse fără motivare cererile privind actele emise de Camera Deputaților, de Senat sau de Parlament, actele și faptele deputaților și senatorilor, ale Președintelui României și ale Guvernului, precum și ale Curții Constituționale, ale președintelui Consiliului Legislativ și ale autorității judecătorești. Rezultă din cele prezentate că puterea legiuitoare, puterea executivă și puterea judecătorească sunt exceptate de la controlul exercitat de către Avocatul Poporului, activitatea acestuia conturându-se, în mod tradițional, în sfera de activitate a autorităților administrației publice.

În raport cu aceste dispoziții legale, reglementarea instituției Avocatul Poporului se abate, într-o anumită măsură, de la prevederile constituționale, în special cu sfera subiecților de drept care pot depune cereri ce intră în competența Avocatului Poporului. Astfel, art. 55 al Legii noastre fundamentale privește „apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor”, ceea ce exclude străinii și apatrizii de la beneficiul prevederilor legale. Cu toate acestea, art. 56 al Constituției României, consacrat exercitării atribuțiilor Avocatului Poporului, prevede că acesta își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și libertățile lor, în limitele stabilite de lege. Este limpede că

dispozițiile art. 56 alin. 1 din Legea fundamentală permit legiutorului să ocrotească prin lege organică nu numai cetățenii, ci și alte persoane ale căror drepturi cetățenești au fost încălcate de autoritățile administrației publice.

Avocatul Poporului, la primirea cererilor, va dispune examinarea acestora de către personalul de specialitate și, dacă se va constata o încălcare a drepturilor cetățenești ale unei persoane prin acte sau fapte administrative ale autorităților administrației publice, va sesiza autoritatea administrației publice asupra ilegalității acestora. Ca și în Legea contenciosului, legiutorul român a asimilat actelor administrative ilegale tăcerea organelor administrației publice și emiterea tardivă a actelor, în măsura în care aceste fapte juridice administrative aduc atingere drepturilor cetățenești.

Sesizarea autorităților administrației publice se face prin intermediul recomandărilor, acte juridice specifice instituției Avocatului Poporului, prin care acesta aduce la cunoștința organului emitent ilegalitățile comise, leziunile provocate petiționarului și cererea de eliminare a ilegalităților constatate. Cererea Avocatului Poporului, adresată autorității publice, va viza reformarea sau revocarea actului administrativ și repararea pagubelor produse, precum și repunerea persoanei lezate în drepturile cetățenești în situația anterioară.

În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului are dreptul să facă anchete proprii, să ceară autorităților administrației publice orice informații sau documente necesare anchetei, să audieze și să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice și de la orice funcționar care poate da informațiile necesare soluționării cererii.

În situația în care autoritățile publice sesizate de Avocatul Poporului dau curs favorabil recomandărilor acestuia, prevederile legii sunt îndeplinite și cazurile respective sunt clasate. În situația contrară, atunci când autoritatea administrației

publice sau funcționarul public nu înlătură, în termen de 30 de zile de la data sesizării, ilegalitățile comise, Avocatul Poporului se adresează autorităților administrației publice ierarhic superioare, care sunt datoare să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate. Dacă aceste autorități iau măsurile necesare pentru restabilirea legalității, Avocatul Poporului va clasa dosarul respectiv. În cazul în care acest lucru nu se realizează, Avocatul Poporului are la dispoziție două posibilități, după cum este vorba de autoritățile administrației publice locale sau de cele ale administrației publice centrale, inclusiv de prefect.

Atunci când autoritățile administrației publice locale sau funcționarul public al acestor autorități nu dau curs favorabil recomandărilor Avocatului Poporului, acesta se adresează prefectului care, în termen de 45 de zile, este obligat să ia măsurile necesare pentru restabilirea legalității.

În cazul în care autoritățile administrației publice centrale sau prefectul nu au luat măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităților, Avocatul Poporului este îndreptățit să sesizeze Guvernul cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal al administrației publice centrale și al prefectilor.

Dacă Guvernul nu adoptă măsurile privitoare la ilegalitatea actelor sau a faptelor administrative semnalate de Avocatul Poporului, în termen de 20 de zile, acest fapt este adus la cunoștința Parlamentului.

Avocatul Poporului este dator să comunice persoanei care i-a adresat cererea rezultatele activității sale. Comunicarea este confidențială și poate fi dată publicității numai cu consimțământul persoanei sau persoanelor interesate.

Activitatea Avocatului Poporului este prezentată celor două Camere ale Parlamentului prin intermediul unor rapoarte anuale sau la intervale de timp mai scurte, dacă ele solicită

acest lucru. În rapoartele prezentate Parlamentului pot fi făcute recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură, pentru ocrotirea drepturilor și a libertăților cetățenilor.

Exercitarea controlului parlamentar asupra administrației publice prin intermediul Avocatului Poporului presupune asigurarea unei autentice independențe a acestei instituții. Tocmai de aceea, legea sa de organizare și funcționare prevede că Avocatul Poporului nu poate fi supus nici unui mandat imperativ sau reprezentativ și nimeni nu poate obliga Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale. În același cadru de ocrotire a activității instituției, Avocatul Poporului și adjuncții săi nu răspund juridic pentru opiniile exprimate sau pentru actele pe care le îndeplinesc, cu respectarea legii, în exercitarea atribuțiilor legale. Pentru a se evita orice acțiuni judiciare abuzive, îndreptate împotriva Avocatului Poporului și a adjuncților săi, ei sunt protejați de imunitatea parlamentară. De aceea, pe durata exercitării mandatului, ei nu pot fi reținuți, percheziționați, arestați sau trimiși în judecată penală sau contravențională fără încuviințarea Senatului, cu excepția cazurilor de flagrant delict. În fine, protecția Avocatului Poporului și adjuncților săi merge până acolo încât le este interzis să fie membri ai vreunui partid politic și să îndeplinească o altă funcție publică și privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

## CAPITOLUL V

# Concluzii cu privire la valorificarea controlului parlamentar în legislatura 1992-1996

Instituția controlului parlamentar își verifică viabilitatea sa prin utilitatea pe care o reprezintă în procesul ocrotirii, dezvoltării și garantării unor valori publice ale statului de drept.

Din analiza sistematică a modalităților controlului parlamentar, putem desprinde faptul că acesta nu constituie un exercițiu democratic în sine.

Scopurile pe care controlul parlamentar și le propune, în mod instituționalizat, au un caracter concret, ceea ce ne permite să măsurăm cu mijloace și procedee științifice eficacitatea acestei activități în cadrul mecanismelor sistemului nostru politic.

Utilizând criteriul eficienței, credem că există cel puțin trei planuri în care putem identifica incidențele pozitive și contributive ale controlului parlamentar la realizarea, pe de o parte, a unui echilibru necesar între autoritățile statale, iar, pe de altă parte, între acestea și societatea civilă, prin realizarea directă a supravegherii activității executive de către Parlament.

Distingem, astfel, eficiența practică a activității de control parlamentar în domeniile politicului, juridicului și în cel socio-economic.

*În domeniul politic*, controlul parlamentar este o constantă a procesului democratic, care presupune adoptarea și executarea

deciziilor, opțiunilor și hotărârilor prin intermediul unor principii, reguli și procedee specifice de control, exercitate într-un cadru constituțional determinat.

Manifestarea esențială a controlului parlamentar în sfera politicului se concretizează în garantarea principiului separației puterilor în stat (a bunei funcționări a puterilor în stat), precum și în modelarea unor programe economico-sociale cu implicații asupra strategiei generale a Executivului.

Cu titlu de exemplu, menționăm dezbaterile și aprobarea Raportului Guvernului prezentat în fața Camerelor reunite ale Parlamentului la data de 9 martie 1993, cu privire la activitatea Guvernului de la investire, precum și strategia de reformă economico-socială a Programului de guvernare; dezbaterile și aprobarea în plenul Senatului la data de 21 iunie 1993 a problemelor legate de aplicarea taxei pe valoarea adăugată; dezbaterile și adoptarea în Senat la data de 9 februarie 1994 a Memorandumului privind politica economică a Guvernului României, convenit cu Fondul Monetar Internațional pentru anii 1994-1995; dezbaterile Moțiunii privind angajarea răspunderii Guvernului pentru un program politic cu obiective și termene concrete pentru integrarea în structurile euro-atlantice a fost valorificată prin adoptare în Senat, la data de 15 iunie 1995, ca o declarație de poziție în materie de politică externă, stabilind în sarcina Guvernului obiective concrete de îndeplinit.

Efectele controlului parlamentar se pot materializa și în presiuni politice justificate și obiective, care pot determina luarea măsurilor necesare din partea unor instituții sau persoane. În acest sens, evocăm ancheta Comisiei pentru cultură, artă și mijloace de informare în masă, aprobată de plenul Senatului la data de 11 octombrie 1993, privind elucidarea situației legate de sesizările din presă privind-l pe ministrul culturii.

Rezultatul acestei anchete a făcut obiectul unei dezbateri în plenul Senatului, în prezența ministrului respectiv, și a avut ca urmare demisia ministrului culturii.

În același context, amintim și ancheta comună desfășurată de Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională (din Camera Deputaților) și Comisia pentru cercetarea abuzurilor și petiții (din Senat), ca urmare a interpelării unui senator, la data de 8 februarie 1993, cu privire la eventualele interceptări ale convorbirilor telefonice în Parlament, precum și ancheta Comisiei pentru apărare, ordine publică și siguranță națională a Senatului, ca urmare a interpelării formulate de un senator în decembrie 1992 privind amenințările la adresa siguranței naționale.

În ambele situații, concluziile anchetei au format obiectul unor dezbateri în plenul Senatului, iar instituțiile vizate au fost obligate să adopte măsuri concrete.

De cele mai multe ori însă, *aspectele de ordin politic și cele de ordin juridic se interconectează*, conferind, astfel, controlului parlamentar o mai mare pregnanță și un grad mai ridicat în ceea ce privește valorificarea efectelor sale.

Din acest punct de vedere, credem că eficiența controlului parlamentar se concretizează în optimizarea procesului legislativ, care se realizează, de regulă, prin convertirea rezultatelor și concluziilor unor anchete sau a altor forme de control în proiecte de acte normative sau amendamente.

Astfel, în legislatura 1992-1996, Moțiunea privitoare la obligația parlamentarilor și a miniștrilor de a-și declara toate activitățile ce nu fac parte din ansamblul atribuțiilor lor a fost avută în vedere la adoptarea Legii nr. 115/1996 privind declararea și controlul averilor demnitarilor.

O altă anchetă parlamentară, instituită prin Hotărârea Parlamentului nr. 29 din 9 iunie 1993, care a prezentat un Raport în fața Camerelor reunite, la data de 28 septembrie 1994, a avut ca rezultat depunerea unei propuneri legislative pentru prevenirea și constatarea unor acte de corupție.

Un loc distinct în valorificarea efectelor controlului parlamentar l-a ocupat activitatea Serviciului Român de Informații care, prin rapoartele sale anuale prezentate plenului Parlamentului, a relevat date și aspecte de fapt, care pun în situația de risc siguranța națională a României. Astfel, Parlamentul României a fost informat și a dezbătut probleme referitoare la acțiuni care vizează lezarea intereselor economice ale statului român, subminarea capacității de decizie în sectoarele de importanță strategică, disfuncționalități în exercitarea actului administrativ și de justiție, curenți în sistemul protecției secretului de stat, extremismului politic și religios ș.a.

Valorizând elementele factice și informative, prezentate în conținutul acestor rapoarte, Parlamentul a adoptat măsuri politice, legislative sau și-a intensificat controlul asupra activității executive și administrației în situațiile în care s-a constatat că unele acte normative nu sunt corespunzător aplicate și respectate iar unele persoane, din varii interese sau neglijențe, încalcă legislația, afectând siguranța națională a statului.

În acest sens, Raportul referitor la îndeplinirea atribuțiilor ce revin, potrivit legii, Serviciului Român de Informații pentru realizarea siguranței naționale, în intervalul septembrie 1995 – decembrie 1996 și prezentat Parlamentului la 30 aprilie 1997 a sugerat, în mod judicios, îmbunătățirea cadrului legal al Serviciului Român de Informații prin modificarea și completarea Legii nr. 51/1991; instituirea legislației privind regimul străinilor în România; reglementarea corespunzătoare a activității societății de detectivi; adaptarea dispozițiilor Legii mediului (Legea nr. 137/1995) la noile împrejurări determinate de comportamentul agenților economici și alte aspecte.

Aceste informații, care semnalează existența unor deficiențe în legislația prezentă, cât și cele care propun măsuri legislative de ocrotire a unor valori vitale pentru societatea românească

sunt, de regulă, integrate în procesul legislativ al celor două Camere ale Parlamentului, care elaborează, în funcție de necesități, norme juridice.

Precizăm că rezultatele controlului parlamentar pot, în principiu, să conducă, în ceea ce privește persoanele sau instituțiile investigate, atât la răspunderea politică, cât și la cea juridică.

*Sub aspect social*, activitatea de control parlamentar, desfășurată în limitele dispozițiilor constituționale prin modalitățile și procedeele sale specifice, are rolul, prin dezbaterile, concluziile și motivațiile pe care le dezvoltă, de a aduce la cunoștința opiniei publice informațiile și problemele cu caracter major care interesează societatea.

În acest sens, vom ilustra activitatea Comisiei senatoriale pentru cercetarea evenimentelor din Decembrie 1989, instituită prin Hotărârea Senatului nr. 15 din 22 iunie 1993.

Se poate observa faptul că activitatea de control desfășurată de Parlamentul României a utilizat întreaga varietate de mijloace în exercitarea acestei funcții și a abordat o problemă diversă, corespunzătoare etapelor de democratizare a societății românești. Există însă și multe alte aspecte esențiale care, în opinia noastră, ar fi putut constitui în mod selectiv obiectul controlului parlamentar, dar care au fost ignorate sau eludate de Parlamentul României.

În acest sens, considerăm că valoarea, obiectivele și intensitatea controlului parlamentar sunt determinate de gradul de organizare a grupurilor parlamentare, de natura și calitatea strategiilor partidelor parlamentare, de programele politice și legislative ale acestora, în ultima instanță, de conținutul raporturilor reale între majoritatea și minoritatea (opозиția) parlamentară.

Este evident că eficiența și valorificarea controlului parlamentar este decisă, în mare măsură, de relația politică majoritate-opозиție, în interiorul căreia, datorită tensiunilor inerente

tipurilor de interese pe care le reprezintă cei doi poli ai relației, de multe ori inițierea sau chiar rezultatul controlului devin inoperante sau interpretate din perspectiva partizanatului.

Din acest punct de vedere, putem aprecia că un rol covârșitor în crearea unui exercițiu democratic și eficient al controlului parlamentar în România revine forțelor politice instituționalizate, care trebuie să instituie un sistem de referință al valorilor politice, să practice acțiunea politică prin respectul acestor valori, să asigure un mediu democratic în care să primeze aplicarea și funcționarea instituțiilor constituționale, evitându-se distorsionarea sau ineficientizarea lor prin presiunea intereselor de grup.

Un rol important în modularea noilor instituții democratice din România, în special a instituției controlului parlamentar, revine și societății civile care, chiar dacă se află într-un stadiu incipient de structurare a fenomenelor, proceselor și structurilor politice, va putea, cu mijloacele sale specifice, să exercite un control general asupra puterii politice, contrabalansând excesele acesteia și echilibrând funcționarea instituțiilor prin adoptarea unor atitudini civice împotriva abuzului de putere și a fenomenului partitocrației.

Controlul parlamentar, ca de altfel și celelalte instituții ale tinerei noastre democrații, se află într-un proces de evoluție și de fixare a constantelor sale, tinzând, prin rațiunea lui democratică, să-și îndeplinească finalitatea pentru care a fost constituit.

## Bibliografie generală

### Autori români

- Alexianu G., *Curs de drept constituțional*, vol. I-III, Casa Școalelor, București, 1930-1938.
- Ciobanu I., *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, vol. I, Teoria generală, Editura Național, București, 1996.
- Constantinescu M., Muraru I., *Drept parlamentar*, Editura Gramar, București, 1994.
- Deleanu I., *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat, vol. I și II, Editura Europa Nova, București, 1996.
- Dissescu C.C., *Curs de drept constituțional*, București, 1915.
- Drăganu T., *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916*, Editura Dacia, Cluj, 1991.
- Drăganu T., *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I și II, Târgu Mureș, 1993, 1995.
- Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I și II, Editura Nemira, București, 1996.
- Ionescu C., *Sisteme constituționale contemporane*, Editura Șansa, București, 1994.
- Ionescu C., *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I și II, Editura Lumina Lex, București, 1997.
- Muraru I., *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Editura Actami, București
- Muraru I., Constantinescu M., *Studii constituționale*, Editura Actami, București, 1995
- Muraru I. și colaboratorii, *Constituțiile române*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1993.

- Negulescu P., *Curs de drept constituțional*, Editat de Alex. Th. Doicescu, București (fără an).
- Negulescu P., Alexianu G., *Tratat de drept public*, vol. I-II, Casa Școalelor, București, 1942-1943.
- Popa N., *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 1996.
- Rarincescu C.G., *Curs de drept constituțional*, București, 1940.
- Teodorescu A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 1929.
- Stere C.G., *Introducere în studiul dreptului constituțional*, Editura Dacia, Iași, 1903.
- Teodorescu A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 1929.
- Vida I., *Puterea executivă și administrația publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1994

#### Autori străini

- Avril P., Gicquel J., *Droit parlementaire*, 2<sup>e</sup> édition, Montchrestien, Paris, 1996.
- Burdeau G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Paris, 1984.
- Cadart J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. I-II, LGDJ, Paris, 1990.
- Cadoux Ch., *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale des institutions politiques*, vol. I, Éditions Cujas, Paris, 1973.
- Cadoux Ch., *Droit constitutionnel et institutions politiques. Les régimes politiques contemporaines*, Éditions Cujas, Paris, 1982.
- Chantebout B., *Droit constitutionnel et science politique*, Éditions Armand Colin, Paris, 1991.
- Dahl R., *Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956.
- Debbasch Ch., Budron J., Pontier J.M., Ricci J.Cl., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3<sup>e</sup> édition, Economica, Paris, 1983.
- Desfeuilles H., *Le pouvoir de contrôle des parlements nordiques*, LGDJ., Paris, 1973.

- Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, 5 vol., Sirey, Paris, 1921-1929, reeditat, Cujas, Paris, 1972.
- Duverger M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1975.
- Esmein A., *Elements de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1909.
- Gicquel J., Hauriou A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 1995.
- Grewe C., Fabri H.R., *Droits constitutionnels européens*, PUF, Paris, 1995.
- Gulick L., „Notes on the theory of organization”, in L. Gulick and Urwick, *Papers on the science of administration*, New York, 1937.
- Leclercq C., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Libraires Technique, Paris, 1990.
- Machiavelli, *Principele*, B.P.T., București, 1995.
- Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, 2 vol., Sirey, Paris, 1920-1922, reeditat CNRS Paris, 1963.
- Martin, R., Martin J., *Le troisième pouvoir*, Presses des Éditions CEF, Nisa, 1989.
- Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Editura Științifică, București, 1964.
- Moulin R., *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, LGDJ, Paris, 1978.
- Oberreuter H., *Role of parliamentarians and their relationship with their electors*, in Human Rights, Law Journal, vol. 9, 1988.
- Pactet P., *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1992.
- Parini Ph., *Régimes politiques contemporaines*, Paris, Masson, 1991.
- Quermonne J.-L., *Les régimes politiques occidentaux*, Dalloz, 1986.
- Rivero J., *Droit administratif*, 12<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 1997.
- Troper M., *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ, Paris, 1980.
- G. Vedel, Delvolve, *Droit Administratif*, 10<sup>e</sup> édition, PUF Paris, 1988.

- \* \* \* *Les Parlements dans le Monde*, Recueil de données comparatives, Union Interparlementaire, 1985.
- \* \* \* *Constituția României – comentată și adnotată* de Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1992.
- \* \* \* *Activitatea Camerei Deputaților în legislatura 1992-1996*, Parlamentul României, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1996.
- \* \* \* *Curtea Constituțională*, Culegere de decizii și hotărâri 1992-1993, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1994.
- \* \* \* *Curtea Constituțională*, Culegere de decizii și hotărâri 1994, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1995.
- \* \* \* *Curtea Constituțională*, Culegere de decizii și hotărâri 1995, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1996.
- \* \* \* *Curtea Constituțională*, Culegere de decizii și hotărâri ale Curții Constituționale, 1996, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1997.

## Rezumat

Lucrarea *Controlul parlamentar* își propune să examineze configurația și conținutul funcției de control în parlamentele moderne din statele democratice, în concordanță cu principiile democrației constituționale, și să înfățișeze reguli și proceduri prin care această funcție se realizează în sistemul politic românesc.

În tratarea funcției de control parlamentar se încearcă o combinaire de tehnici și metode de cercetare științifică, insistându-se asupra investigației literaturii de specialitate din țară și din străinătate, asupra reglementării constituționale în diferite state a instituției controlului parlamentar, uneori apelându-se și la cercetarea prevederilor regulamentare, asupra practicii controlului parlamentar și a justiției constituționale în materie.

Întreaga investigație științifică este pusă sub semnul principiului separației puterilor în stat, a cărui esență rezidă în garantarea libertății umane printr-o astfel de alcătuire a puterilor în stat, încât să prevină ascendentul unei puteri asupra alteia și să mențină echilibrul între legislativ, executiv și judecătoresc.

Abordarea funcției de control parlamentar asupra executivului pornește de la premisa potrivit căreia, dincolo de textele constituționale, manifestările controlului parlamentar înregistrează aspecte specifice, în funcție de natura regimului politic, adeseori înregistrându-se modalități distincte de manifestare chiar în interiorul sistemului care aparține unui singur regim politic.

În examinarea funcției de control parlamentar privind activitatea executivă din România au fost utilizate, pe lângă opiniile specialiștilor în materie, și diferite date, informații și elemente concrete ale practicii parlamentare din țara noastră, pe parcursul legislaturii 1992-1996, prima legislatură propriu-zisă, completă, a Parlamentului României după adoptarea noii Constituții.

Pentru realizarea scopului urmărit, materia este structurată în cinci capitole: I. Puterea executivă și funcțiile statului; II. Controlul parlamentar – instrument de echilibru în funcționarea puterilor de stat; III. Controlul parlamentar în sistemul constituțional din România; IV. Controlul parlamentar asupra activității executive în lumina Constituției din 1991; V. Concluzii cu privire la valorificarea controlului parlamentar în legislatura 1992-1996.

Prima secțiune a capitolului I este consacrată statului și funcțiilor sale. În abordarea acestei problematici se are în vedere faptul că investigarea funcțiilor statale se poate face din punct de vedere sociologic, politologic sau juridic, identificându-se funcțiile sociologice, funcțiile politice și funcțiile juridice ale statului.

Pentru stabilirea funcțiilor juridice ale statului s-a recurs la determinările impuse de principiul separației puterilor în stat și au fost, conform schemei clasice, determinate funcția legislativă, funcția executivă și funcția judecătorească ale statului. Funcția legislativă este circumscrisă edictării de către Parlament a normelor general-obligatorii, impersonale și cu caracter primar. Funcția executivă, denumită uneori și funcție administrativă, are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor, asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice instituite în acest scop, precum și emiterea de acte normative și individuale sau efectuarea de operații materiale, prin care, pe baza legii, se intervine în viața particularilor pentru a le integra activitatea sau a le face anumite prestații. Funcția executivă este consecutivă funcției legislative, fapt ce trebuie să caracterizeze și delegarea legislativă. Funcția judecătorească are ca obiect soluționarea de către instanțele judecătorești a litigiilor civile, penale, contravenționale și de altă natură, care pot să apară în cadrul societății. Exercițarea funcției judecătorești, în statul de drept, are la bază independența justiției, ceea ce exclude orice intervenție ori imixtiune a altor autorități publice în sfera de competență a organelor judecătorești. Independența justiției nu exclude însă derularea unor raporturi de drept constituțional cu autoritatea legislativă și chiar cu cea executivă. Aceste raporturi se produc în anumite limite, care protejează actul de justiție de ingerințe exterioare și care au ca obiectiv facilitarea desfășurării activității judecătorești într-un cadru organizatoric și funcțional optim. În virtutea restricțiilor constituționale și

legale, autoritatea executivă nu poate să soluționeze nici un proces, nu poate să împiedice cursul judecății și nu poate să se opună executării hotărârilor judecătorești. Pe de altă parte, autoritatea judecătorească nu poate împiedica realizarea funcției executive a autorităților administrative și nici nu poate să se substituie autorităților administrative prin emiterea de acte administrative în locul acestora ori prin pronunțarea nulității actelor administrative emise pe motive de inoportunitate.

Cu toate acestea, între autoritatea judecătorească și autoritatea executivă există anumite elemente de interferență, care dau expresie colaborării celor două autorități publice. Astfel, potrivit art. 9 al Legii nr. 92/1992, pentru organizarea judecătorească, hotărârile instanțelor judecătorești se pronunță în numele legii și se execută în numele Președintelui României, ceea ce implică șeful statului în finalizarea actului de justiție. De asemenea, în temeiul art. 20 alin. 3 din Legea nr. 92/1992, pentru organizarea judecătorească, circumscripțiile judecătoriilor se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului justiției.

Interferențele de acest gen între autoritatea judecătorească și cea executivă nu sunt de natură să pună în pericol realizarea actului de justiție la parametrii specifici statului de drept, ci concretizează atribuții statale în aria de competență a autorităților publice înzestrate cu cele mai mari posibilități de punere în practică a acestora.

Din modul de structurare a competențelor specifice realizării funcțiilor legislative, executive și judecătorești ale statului se poate desprinde ideea că nici una din cele trei autorități publice care îndeplinesc aceste funcții nu prevalează asupra celorlalte, ceea ce reprezintă o adecvată punere în aplicare a principiului separației puterilor în stat.

Secțiunea a doua a capitolului I poartă titlul „Noțiunea de putere executivă. Funcția executivă și teoria separației puterilor în stat”, noțiunea de putere executivă fiind privită prin prisma funcției executive a statului și a principiului separației puterilor în stat. Noțiunea de putere executivă poate fi abordată atât din punct de vedere funcțional, cât și instituțional; sub aspect funcțional, puterea executivă se exprimă printr-un set extrem de variat de atribuții, care au ca punct comun crearea unui cadru legal și material de organizare a executării și aplicării legilor și aplicarea propriu-zisă a acestora, îndeosebi prin acte de autoritate.

Sub aspect instituțional, puterea executivă se raportează la organismele sau autoritățile publice cărora Constituția sau legile speciale le conferă prerogative de natură executivă.

Între puterea executivă și celelalte puteri, în special cea legislativă, se instituie anumite puncte de legătură, de colaborare și conlucrare, ale căror grade de amplitudine diferă în funcție de caracterul regimului politic. Raporturile sau formele de interferență între Parlament și Guvern (sau Executiv, în general) nu sunt imuabile, nu sunt date o dată pentru totdeauna. În diferite state, la diferite intervale de timp, se pot constata dezechilibre în raporturile dintre puteri, unele manifestându-se în sensul excedentului de putere a Parlamentului, altele în dominarea Parlamentului de către Executiv.

Secțiunea a treia a acestui capitol, „Activitatea executivă. Executivul și administrația publică”, își propune să delimiteze conceptele enunțate, apelând la literatura de specialitate, la dispoziții cuprinse în Legea fundamentală și la unele aspecte practice ale activității de punere în aplicare a legii.

În acest domeniu se observă cu ușurință că cele trei concepte – activitatea executivă, Executivul și administrația publică – se utilizează ca fiind sinonime.

Totuși, apreciem că pot exista rezerve justificate cu privire la identificarea activității executive cu Executivul sau cu funcția executivă ori cu administrația publică.

Aceste rezerve provin mai ales din faptul că funcția executivă a statului este o funcție legitimată de principiul separației puterilor în stat și ea se distinge de funcția legislativă și de funcția judecătorească.

În condițiile date, se pot formula mai multe întrebări: ce reprezintă activitatea executivă și ce reprezintă administrația publică în raport cu funcția executivă a statului? Se poate susține că activitatea executivă se reduce la realizarea funcției executive sau ea se regăsește și în exercitarea altor funcții statale? Administrația publică este o componentă a activității statale aflate sub autoritatea puterii executive sau ea poate fi întâlnită și în exercitarea altor funcții statale?

Pornind de la constatarea unanim admisă că funcția executivă, puterea executivă și Executivul sunt categorii juridice cu același

conținut, care acoperă aceeași realitate politico-juridică, fiind identice, este necesar să precizăm că, din punct de vedere organic, conținutul lor este circumscris instituției șefului statului și, acolo unde este cazul, Guvernului.

Activitatea executivă, înțeleasă ca un ansamblu de obligații ce revin unei autorități publice de a aplica legea, este proprie și altor funcții statale, fiind prezentă atât în activitatea autorității legislative, cât și în cea a autorității judecătorești. Atât Parlamentul în întregul său, cât și fiecare Cameră realizează activități de exercitare a Legii fundamentale, iar serviciile parlamentare nu sunt altceva decât elemente competente ale administrației parlamentare, care se ocupă, prin excepție, cu punerea în aplicare a legii. Același lucru se întâmplă și în cadrul autorității judecătorești, unde, alături de activități specifice procesului de înfăptuire a justiției, întâlnim și activități de executare a legii, în sensul specific administrației publice.

Pe de altă parte, administrația publică, potrivit Constituției României, cuprinde administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală. În cadrul administrației publice centrale de specialitate intră ministerele, alte organe centrale de specialitate, care se pot organiza în subordinea Guvernului și a ministerelor sau ca autorități administrative autonome. Administrația publică locală cuprinde consiliile locale și primarii aleși, la nivelul comunelor, orașelor și consiliilor județene, considerate autorități ale administrației publice locale pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în scopul realizării serviciilor publice de interes județean.

Capitolul II, „Controlul parlamentar – instrument de echilibru în funcționarea puterilor în stat”, este sistematizat în trei secțiuni: 1. Fundamentarea științifică a controlului parlamentar; 2. Sfera controlului parlamentar; 3. Formele controlului parlamentar și autoritățile publice asupra cărora se exercită.

Prima secțiune își propune să fundamenteze științific necesitatea și utilitatea controlului parlamentar. În opinia noastră, necesitatea controlului parlamentar asupra celor desemnați să realizeze politica națiunii derivă, în mod direct, din aplicarea mecanismului și filosofiei principiului separației puterilor în stat, precum și din principiul general al responsabilității sociale a celor care guvernează. În practica

aplicării principiului separației puterilor în stat este posibil ca echilibrul acestora să fie deteriorat, nu atât prin distribuirea competențelor celor trei puteri, cât mai ales prin modul lor de exercitare, care poate duce la impunerea autorității, într-o manieră nedemocratică, chiar despotică, prin asumarea de către o putere a unor categorii de competențe care aparțin altei puteri sau prin lipsa ori slăbirea capacității de replică a unei puteri la exercitarea atribuțiilor sale de către o altă autoritate publică.

În lupta pentru asigurarea echilibrului puterilor în stat, pentru contracararea tendințelor de dominație ale unei puteri asupra alteia, controlul parlamentar se dovedește a fi un instrument pe cât de necesar, pe atât de eficient.

Controlul parlamentar ne apare astfel ca o funcție parlamentară, alături de funcția de legiferare, cea privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice și cea de conducere în politica externă, care se referă, în principiu, la întreaga activitate statală și la toate autoritățile publice, concretizându-se prin mijloace și procedee adecvate.

Totodată, funcția de control parlamentar este o consecință nemijlocită a principiului reprezentării, a necesității exercitării suveranității naționale prin intermediul parlamentarilor, al reprezentanților națiunii care au nu numai dreptul, dar și obligația de a controla desfășurarea treburilor publice care, prin natura lor, sunt legate de asigurarea binelui public și de apărarea interesului național. Așezată în acest context, ideea controlului parlamentar se sprijină pe ideea de democrație, care își află determinări specifice în diferite regimuri politice.

Sfera controlului parlamentar formează obiectul celei de a doua secțiuni a acestui capitol. În conturarea sferei controlului parlamentar, la o primă vedere, se poate constata că legile fundamentale ale statelor democratice pun accentul pe răspunderea care revine Guvernului în privința alcătuirii bugetului de stat și a bunei gestiuni a banilor publici. Dar sfera controlului parlamentar nu se limitează la acest domeniu. Ea se extinde, așa cum este firesc, și la derularea altor activități de importanță națională, mai ales a acelor care dau expresie suveranității naționale și care fac din Parlament nu numai exponentul voinței generale a poporului, dar și instrumentul prin care titularul

suveran al puterii de stat controlează modul în care deciziile ce exprimă această voință sunt duse la îndeplinire. Astfel, se poate observa că obiectul controlului parlamentar este format din ansamblul activităților care concură la realizarea programelor de guvernare, la transpunerea în realitate a politicii generale a statului, la supravegherea administrației publice de aplicare a legii și de realizare a serviciilor publice, la respectarea drepturilor și libertăților individuale, la denunțarea și reprimarea abuzurilor și a nedreptăților.

În funcție de obiectul său, controlul parlamentar se extinde, pe plan instituțional, de la controlul asupra șefului statului și Guvernului, la controlul asupra administrației publice, la controlul asupra activității private a statului și privește acele acțiuni care cad sub incidența Constituției și a legilor adoptate de către Parlament.

În activitatea de control, Parlamentul nu se substituie autorităților pe care le controlează, ci verifică dacă acestea își îndeplinesc atribuțiile legale, în limitele legii, pentru transpunerea în practică a cerințelor statului de drept, în scopul realizării politicii generale a statului și pentru afirmarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

În cadrul secțiunii a treia a acestui capitol sunt abordate formele controlului parlamentar, care dau expresie amplitudinii controlului exercitat de Parlament asupra autorităților publice, în diferite regimuri politice. În principiu, se admite că exercitarea controlului parlamentar asupra Executivului și a administrației publice se concretizează în întrebări și interpelări adresate miniștrilor și în anchete parlamentare efectuate de comisiile parlamentare. În realitate, aria controlului parlamentar și, mai ales, formele sale de exercitare cunosc o amplă dezvoltare teoretică și, mai ales, practică. Pe baza concluziilor desprinse din teorie și practică, formele și mijloacele specifice prin care se exercită controlul parlamentar pot fi sistematizate astfel: a) controlul exercitat prin dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe prezentate Parlamentului; b) controlul exercitat prin comisiile parlamentare; c) controlul exercitat prin întrebări și interpelări; d) dreptul deputaților și senatorilor de a cere și obține informațiile necesare; e) controlul exercitat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor; f) controlul exercitat prin Avocatul Poporului (Ombudsman). Aceste forme de control parlamentar înregistrează ponderi și frecvențe diferite în cele șase relații de control parlamentar (controlul asupra șefului statului, controlul

asupra Guvernului, controlul asupra administrației publice de stat, controlul asupra administrației publice locale, controlul asupra instituțiilor publice subordonate autorităților administrației publice de stat și controlul asupra agenților economici).

Al treilea capitol, „Controlul parlamentar în sistemul constituțional din România”, este structurat în două secțiuni: 1. Funcțiile Parlamentului și 2. Evoluția funcției de control parlamentar.

În abordarea acestei problematici s-a pornit de la ideea că Parlamentul reprezintă o autoritate publică ce îndeplinește o serie de împuterniciri care îi sunt conferite de Constituție pentru îndeplinirea rolului său de „organ reprezentativ suprem al poporului român”.

Competența Parlamentului se realizează în cadrul funcțiilor sale, care în literatura noastră juridică, cu nuanțări și sistematizări firești de la un autor la altul, au fost definite astfel:

1. legiferarea – adoptarea legilor;
2. stabilirea direcțiilor principale ale activității economice, culturale, statale și juridice;
3. alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale;
4. conducerea în politica externă;
5. organizarea și funcționarea proprie;
6. controlul parlamentar.

În cadrul funcțiilor parlamentare, funcția de control este unanim admisă în literatura de specialitate, fiind una din marile prerogative ale puterii legislative. Funcția de control parlamentar este o funcție politică prin excelență, ea găsindu-și izvorul originar în puterea suverană, al cărui titular autentic este poporul, care își încredințează, prin intermediul mandatului reprezentativ, dreptul său de a veghea asupra activității autorităților executive și a reprezentanților săi. Natura politică a controlului nu exclude antrenarea răspunderii juridice a celor controlați, în cazul în care se constată că legea a fost încălcată.

În raport cu prevederile constituționale, controlul parlamentar se referă, în principiu, la întreaga activitate statală și la toate autoritățile publice, realizându-se prin căi și mijloace adecvate. Formele specifice pe care le îmbracă sunt: întrebările, interpelările, ancheta parlamentară și moțiunea de cenzură.

Evoluția istorică a funcției de control parlamentar face obiectul celei de-a doua secțiuni a acestui capitol, unde sunt puse în evidență originile controlului parlamentar reliefate de Regulamentele Organice, ca și evoluția lui în lumina Constituțiilor din 1866, 1923, 1938, 1948, 1952 și 1965. Lucrarea evidențiază mai cu seamă faptul că, prin Constituțiile din 1866 și 1923, s-a instituit un executiv monist, care a determinat constituirea unor modalități distincte de control parlamentar asupra Executivului, în condițiile în care regele, deținător al acestei puteri, beneficia de inviolabilitate și iresponsabilitate în sensul dreptului constituțional. În acest context, contrasemnarea actelor regale de către miniștri, antrenarea răspunderii politice a acestora în fața regelui și a Adunărilor și a celei juridice în fața Curții de Casație și Justiție reprezintă modalități ce dau expresie controlului parlamentar asupra guvernului, în condițiile în care funcționa răspunderea ministerială în baza Legii din 2 mai 1879.

Organizarea și desfășurarea controlului parlamentar, mai ales în perioada interbelică, au conferit sistemului politic românesc puternice manifestări constituționale și au consolidat tradițiile autohtone ale democrației. Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 se abat în mod vădit de la principiul separației puterilor în stat și instituie ca principiu cărmuitor unicitatea puterii în stat, ceea ce a dus la simpla mimare a ideii de control parlamentar.

Cel de-al patrulea capitol, „Controlul parlamentar asupra activității executive în lumina Constituției din 1991”, își propune să analizeze exercitarea funcției de control parlamentar asupra Președintelui României (secțiunea 1), exercitarea funcției de control parlamentar asupra Guvernului și administrației publice (secțiunea 2), exercitarea funcției de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații (secțiunea 3), exercitarea funcției de control parlamentar asupra serviciilor publice de radiodifuziune și televiziune (secțiunea 4), exercitarea funcției de control parlamentar prin Avocatul Poporului (secțiunea 5).

În lumina Constituției României din 1991, controlul parlamentar asupra Președintelui României este un control limitat și specializat. Faptul că Președintele României este ales prin vot universal, ca și Parlamentul, îi conferă șefului statului o legitimitate pe măsură, care redimensionează raporturile dintre titularul puterii politice – poporul –

și Parlament, pe de o parte, și Președintele României, pe de alta. Din această perspectivă, exercitarea controlului parlamentar asupra Președintelui României este limitată la cazurile expres nominalizate de Legea fundamentală: suspendarea din funcție (art. 95) și punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare (art. 84. alin. 3).

În prima situație, suspendarea din funcție se decide cu votul majorității deputaților și senatorilor, exprimat prin intermediul bilelor, și este urmată de procedura de demitere din funcție prin referendum. În cea de-a doua situație, Parlamentul hotărăște doar asupra trimiterii în judecată, decizia finală aparținând Curții Supreme de Justiție.

Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Guvernului și administrației publice se realizează prin mai multe modalități: 1. prezentarea informațiilor și documentelor solicitate de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora; 2. diferite alte forme prevăzute de lege pentru informarea deputaților; 3. întrebări și interpelări; 4. comisii de anchetă parlamentară; 5. moțiunea de cenzură; 6. angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală.

Din analiza practicii parlamentare în această materie se constată că prevederile constituționale și cele regulamentare au dobândit o puternică ancorare în practica parlamentară, fie datorită interacțiunii dintre opoziție și majoritate, fie datorită intervențiilor justiției constituționale.

Astfel, în privința informării deputaților și senatorilor s-a instaurat practica de a solicita documente și informații numai prin intermediul președinților celor două Camere sau ai comisiilor parlamentare, Curtea Constituțională, prin decizia nr. 45 din 17 mai 1994, declarând neconstituționalitatea dispozițiilor regulamentare care permiteau deputatului să ceară autorităților publice locale informații și copii certificate după documente emise de acestea. Decizia Curții Constituționale nr. 46/1994 a declarat neconstituționale și dispozițiile similare din Regulamentul Senatului.

Parlamentarii au la dispoziție și alte forme legale de informare, în rândul cărora intră dările de seamă, rapoartele și alte informații ale

diferitelor autorități publice, printre care Guvernul, ministerele, Fondul Proprietății de Stat, Comisia Națională de Statistică, Banca Națională, Consiliul Național al Audiovizualului, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Curtea de Conturi, Serviciul Român de Informații etc.

Această formă de informare parlamentară are un caracter ordonat și repetabil, în virtutea unor dispoziții legale sau poate fi solicitată de Parlament, de una dintre Camere ori de o comisie parlamentară. În practica parlamentară, documentele respective nu se supun dezbaterei publice în plenul Camerei Deputaților, Senatului sau al Parlamentului, dar ele sunt surse de informare a Parlamentului pentru utilizarea altor forme de control parlamentar.

Întrebările și interpelările sunt cele mai răspândite forme de control parlamentar asupra Guvernului și administrației publice. În legislatura 1992-1996, Guvernului i-au fost adresate, la Camera Deputaților, 1.709 întrebări, răspunsurile fiind în număr de 1.391. La Senat s-au înregistrat 854 întrebări, la care au fost primite 712 răspunsuri. În aceeași legislatură, la Camera Deputaților au fost înregistrate 956 interpelări, din care Guvernul a răspuns la 791. La Senat au fost prezentate 1.651 interpelări, răspunzându-se la 981.

O caracteristică a acestei modalități de control o constituie dinamica proprie a intervențiilor parlamentare în decursul legislaturii, ca și decalajul între intervențiile parlamentarilor și răspunsurile membrilor Guvernului.

În privința comisiilor de anchetă parlamentară se constată că atât Senatul, cât și Camera Deputaților ori Parlamentul au recurs la astfel de mijloace de control parlamentar, care au avut un impact favorabil asupra modelării acțiunii guvernamentale, în concordanță cu interesele naționale. De regulă, anchetele parlamentare au fost declanșate la inițiativa opoziției parlamentare, ele au generat confruntări serioase între opoziție și majoritatea parlamentară, dând naștere unor rapoarte contradictorii sau în care au fost consemnate opiniile separate ale reprezentanților opoziției.

Moțiunea de cenzură, ca mod suprem de manifestare a controlului parlamentar, a fost uzitată de parlamentari, în legislatura 1992-1996, de patru ori, fără să se ajungă la demiterea Guvernului.

Moțiunile simple au făcut obiectul unor dezbateri atât în Camera Deputaților, cât și în Senat, obiectul acestora fiind legat de atragerea atenției Guvernului asupra unor probleme de o deosebită importanță națională.

Emergența moțiunilor și a moțiunilor de cenzură, în legislatura 1992-1996, pune în evidență o primă experiență democratică, exercitată în lumina Constituției intrate în vigoare la 8 decembrie 1991.

Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală este și ea o modalitate de control asupra Guvernului, care a fost utilizată pentru prima dată, în istoria parlamentară românească, la data de 3 iunie 1997, când Guvernul și-a asumat răspunderea, în fața Parlamentului, asupra Programului de măsuri privind reforma globală a societății românești. Moțiunea de cenzură provocată de această angajare a răspunderii Guvernului a fost respinsă la 9 iulie 1997, cu 268 voturi contra și 152 pentru. În acest fel, Programul a devenit obligatoriu pentru Guvern.

Secțiunea a treia a capitolului tratează exercitarea funcției de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații, pornind de la activitatea Comisiei comune permanente a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații. Potrivit obiectului său de activitate, Comisia investighează respectarea de către Serviciul Român de Informații a prevederilor constituționale și ale legii, precum și cazurile de încălcare a acestor proceduri de către Serviciul Român de Informații. De asemenea, comisia este abilitată să cerceteze modul de utilizare a fondurilor bănești destinate prin bugetul de stat, precum și a mijloacelor extrabugetare pentru Serviciul Român de Informații.

Serviciul Român de Informații prezintă Parlamentului informații cu privire la activitatea pe care o desfășoară, iar directorul său este numit de către Parlament pentru o perioadă de patru ani.

Exercitarea funcției de control parlamentar asupra serviciilor publice de radiodifuziune și televiziune este analizată în secțiunea a patra. Această modalitate de control parlamentar este reglementată de Legea nr. 41/1994, privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și a Societății Române de Televiziune.

Până în prezent, exercitarea controlului parlamentar asupra acestor servicii publice nu și-a găsit cele mai bune soluții, nici sub aspect practic, nici legislativ. Astfel, datorită modului de reglementare a alcătuirii consiliilor de administrație, nu a putut fi constituit acest consiliu la Societatea Română de Televiziune, în prezent fiind pe rol un proiect de lege, menit să elimine obstacolele ce stau în calea funcționării optime a relației dintre Societatea Română de Televiziune și Parlamentul României.

Secțiunea a cincea a capitolului IV se ocupă de controlul parlamentar exercitat prin Avocatul Poporului.

Constituția României din anul 1991 a introdus, pentru prima dată în istoria țării, instituția Ombudsmanului, sub denumirea de Avocat al Poporului. Potrivit art. 55 al Legii fundamentale, Avocatul Poporului este numit de Senat, pe o durată de patru ani, pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor. Avocatul Poporului apare în reglementarea legală a țării noastre ca o instituție prin intermediul căreia Parlamentul controlează și asigură respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, în raporturile acestora cu autoritățile publice.

Al cincilea capitol își propune să desprindă unele concluzii privitoare la valorificarea controlului parlamentar, în legislatura 1992-1996. În acest context, sunt identificate trei planuri care pot sintetiza incidențe pozitive ale controlului parlamentar la realizarea echilibrului necesar între autoritățile statului și între acestea și societatea civilă.

În plan politic, manifestarea esențială a controlului parlamentar se concretizează în garantarea principiului separației puterilor în stat, precum și în modelarea unor programe economico-sociale cu implicații asupra strategiei generale a Executivului.

Pe un alt plan, juridic, credem că eficiența controlului parlamentar se concretizează în optimizarea procesului legislativ, prin convertirea rezultatelor și concluziilor unor forme de control în proiecte de acte normative sau în amendamente.

Pe plan social, activitatea de control parlamentar are rolul de a aduce la cunoștința opiniei publice informațiile și problemele cu caracter major, care interesează societatea, și mai ales modul în care cei aleși se raportează la exigențele electoratului.

Activitatea de control desfășurată de Parlamentul României a utilizat întreaga varietate de forme și mijloace, pe care le-a avut la dispoziție, mai puțin Avocatul Poporului, și a cuprins cele mai diverse domenii ale activității executive. Experiența acumulată pune însă în valoare potențialul creator al controlului parlamentar și rolul său de factor de echilibru într-un sistem democratic bazat pe principiul separației puterilor în stat.

## Résumé

L'ouvrage *Le contrôle parlementaire* se propose d'examiner la configuration et le contenu de la fonction dans les parlements modernes des États démocratiques, en accord avec les principes de la démocratie constitutionnelle en présentant des règles et des procédures à travers lesquelles cette fonction se réalise dans le système politique roumain.

Dans le traitement de la fonction de contrôle parlementaire on essaie une combinaison de techniques et de méthodes de recherche scientifique, en insistant sur l'investigation de la littérature autochtone et étrangère, sur la réglementation constitutionnelle de l'institution du contrôle parlementaire dans divers États, en faisant parfois appel à l'examen des dispositions réglementaires, sur la pratique du contrôle parlementaire et de la justice constitutionnelle en la matière.

Toute l'investigation scientifique est mise sous le signe du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État, dont l'essence réside dans la garantie de la liberté de l'homme dans une structuration des pouvoirs dans l'État de nature à prévenir l'ascendant d'un pouvoir sur un autre et de maintenir l'équilibre entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

L'examen de la fonction de contrôle parlementaire sur l'exécutif part de la prémise selon laquelle, au-delà des textes constitutionnels, les manifestations du contrôle parlementaire enregistrent des aspects spécifiques, en fonction de la nature du régime politique ; souvent, on enregistre des modalités distinctes de manifestation à l'intérieur même du système appartenant à un seul régime politique.

Dans l'examen de l'exercice du contrôle parlementaire sur l'activité de l'exécutif en Roumanie on a utilisé, à part les opinions des spécialistes en matière, divers données, informations et éléments concrets de la pratique parlementaire dans notre pays, durant la législature 1992-1996, la première législature complète du Parlement de Roumanie après l'adoption de la nouvelle Constitution.















Bun de tipar: mai 1998. Apărut: 1998  
Editura Polirom, B-dul Copou nr. 3 • P. O. Box 266  
6600, Iași • Tel. & Fax (032) 214100; (032) 214111;  
(032) 217440 (difuzare); E-mail: polirom@mail.cccis.ro  
București, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7;  
Tel.: (01) 6138978



Tiparul executat la Polirom S.A. 6600 Iași  
Calea Chișinăului nr. 32  
Tel.: (032) 230323; Fax: (032) 230485

- Termenul de restituire a... poate fi prelungit numai cu ap... compartimentului specializat al bi...
- Cititorul semnează pentru fiecare... luindu-și obligația păstrării în bune condiții.
- În cazul nerestituirii cărților la termenul... bibliotecă trimite cititorului o înștiințare; dacă cititorul... nu răspunde la aceasta, se aplică prevederile legale (reținerea costului cărții a amenzii, a costului corespondenței — prin Circumscripția financiară Iași).
- Cititorilor care nu respectă regulile de mai sus li se anulează permisul de intrare.

25000

**Marian Enache**

## **CONTROLUL PARLAMENTAR**

---

*Controlul parlamentar* examinează configurația și conținutul funcției de control în parlamentele moderne din statele democratice și înfățișează reguli și proceduri prin care această funcție se realizează în sistemul politic românesc, utilizând studii și monografii din literatura juridică de specialitate din străinătate, precum și informații și elemente concrete ale practicii parlamentare din țara noastră.

Marian Enache (n. 1954, Iași) este licențiat al Facultății de Drept, Universitatea „Al.I. Cuza” Iași, doctor în drept al Universității din București. Publică articole și studii în reviste de specialitate: *Revista română de drept, Dreptul, Studii și cercetări juridice, Drepturile omului, Revista de drept public* etc. Fost deputat și membru al Comitetului Adunării Constituante, membru al Comisiei de redactare a proiectului de Constituție a României (1990-1992); consilier prezidențial în cadrul Direcției pentru probleme juridice (1993); ambasador extraordinar și plenipotențiar al României în Republica Moldova (1993-1996); din noiembrie 1996 este membru al Comisiei juridice de disciplină și imunități din Camera Deputaților.

**52**

**Collegium**



**Editura POLIROM**  
**ISBN 973-683-073-X**

35 000